

Ano 5 • Número 9
Dezembro de 2008
Edição em Português

Barbora Bukovská

Perpetrando o bem: as consequências não desejadas da defesa dos direitos humanos

Jeremy Sarkin

Prisões na África: uma avaliação da perspectiva dos direitos humanos

Rebecca Saunders

Sobre o intraduzível: sofrimento humano, a linguagem de direitos humanos e a Comissão de Verdade e Reconciliação da África do Sul

SESENTA ANOS DA DECLARAÇÃO UNIVERSAL DE DIREITOS HUMANOS

Paulo Sérgio Pinheiro

Os sessenta anos da Declaração Universal: atravessando um mar de contradições

Fernanda Doz Costa

Pobreza e direitos humanos: da mera retórica às obrigações jurídicas - um estudo crítico sobre diferentes modelos conceituais

Eitan Felner

Novos limites para a luta pelos direitos econômicos e sociais? Dados quantitativos como instrumento para a responsabilização por violações de direitos humanos

Katherine Short

Da Comissão ao Conselho: a Organização das Nações Unidas conseguiu ou não criar um organismo de direitos humanos confiável?

Anthony Romero

Entrevista com Anthony Romero, Diretor Executivo da *American Civil Liberties Union (ACLU)*



ISSN 1806-6445

SUR – REVISTA INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS é uma revista semestral, publicada em inglês, português e espanhol pela Sur – Rede Universitária de Direitos Humanos. Está disponível na internet em <www.revistasur.org>

A Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos está indexada no *International Bibliography of the Social Sciences* (IBSS).

CONSELHO EDITORIAL

Christof Heyns

Universidade de Pretória (África do Sul)

Emílio García Méndez

Universidade de Buenos Aires (Argentina)

Fifi Benaboud

Centro Norte-Sul do Conselho da União Européia (Portugal)

Fiona Macaulay

Universidade de Bradford (Reino Unido)

Flavia Piovesan

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (Brasil)

J. Paul Martin

Universidade de Colúmbia (Estados Unidos)

Kwame Karikari

Universidade de Gana (Gana)

Mustapha Kamel Al-Sayyed

Universidade do Cairo (Egito)

Richard Pierre Claude

Universidade de Maryland (Estados Unidos)

Roberto Garretón

Ex-Funcionário do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (Chile)

Upendra Baxi

Universidade de Warwick (Reino Unido)

EDITORES

Pedro Paulo Poppovic

Oscar Vilhena Vieira

EDITORAS EXECUTIVAS

Daniela Ikawa

Juana Kweitel

EDIÇÃO

Daniela Ikawa e Catharina Nakashima

PROJETO GRÁFICO

Oz Design

DIAGRAMAÇÃO

Alex Furini

COLABORADORES

Eric Lockwood e Gabriela De Luca

CIRCULAÇÃO

Mila Dezan

IMPRESSÃO

Prol Editora Gráfica Ltda.

ASSINATURA E CONTATO

Sur – Rede Universitária de Direitos Humanos

Rua Pamplona, 1197 – Casa 4

São Paulo/SP – Brasil – CEP 01405-030

Tel. (5511) 3884-7440 – Fax (5511) 3884-1122

E-mail <surjournal@surjournal.org>

Internet <www.revistasur.org>

SUR – REDE UNIVERSITÁRIA DE DIREITOS HUMANOS é uma rede de acadêmicos com a missão de fortalecer a voz das universidades do Hemisfério Sul em direitos humanos e justiça social e promover maior cooperação entre estas e as Nações Unidas.

A SUR é uma iniciativa da Conectas Direitos Humanos, uma organização internacional sem fins lucrativos com sede no Brasil. (Websites: <www.conectas.org> e Portal: <www.conectasur.org>.)

COMISSAO EDITORIAL

Alejandro M. Garro

Universidade de Colúmbia (Estados Unidos)

Antonio Carlos Gomes da Costa

Modus Faciendi (Brasil)

Bernardo Sorj

Universidade Federal do Rio de Janeiro / Centro Edelstein (Brasil)

Bertrand Badie

Sciences-Po (França)

Cosmas Gitta

PNUD (Estados Unidos)

Daniel Mato

Universidade Central da Venezuela (Venezuela)

Ellen Chapnick

Universidade de Colúmbia (Estados Unidos)

Ernesto Garzon Valdés

Universidade de Mainz (Alemanha)

Fateh Azzam

Representante Regional, Oficina do Alto Comissariado para os Direitos Humanos (Libano)

Guy Haarscher

Universidade Livre de Bruxelas (Bélgica)

Jeremy Sarkin

Universidade de Western Cape (África do Sul)

João Batista Costa Saraiva

Juizado Regional da Infância e da Juventude de Santo Ângelo/RS (Brasil)

José Reinaldo de Lima Lopes

Universidade de São Paulo (Brasil)

Juan Amaya Castro

Universidade para a Paz (Costa Rica)

Lucía Dammert

FLACSO (Chile)

Luigi Ferrajoli

Universidade de Roma (Itália)

Luiz Eduardo Wanderley

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (Brasil)

Malak El Chichini Poppovic

Conectas Direitos Humanos (Brasil)

Maria Filomena Gregori

Universidade de Campinas (Brasil)

Maria Herminia de Tavares Almeida

Universidade de São Paulo (Brasil)

Miguel Cillero

Universidade Diego Portales (Chile)

Mudar Kassis

Universidade Birzeit (Palestina)

Paul Chevigny

Universidade de Nova York (Estados Unidos)

Philip Alston

Universidade de Nova York (Estados Unidos)

Roberto Cuéllar M.

Instituto Interamericano de Direitos Humanos (Costa Rica)

Roger Raupp Rios

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Brasil)

Shepard Forman

Universidade de Nova York (Estados Unidos)

Victor Abramovich

Universidade de Buenos Aires (UBA)

Victor Topanou

Universidade Nacional de Benin (Benin)

Vinodh Jaichand

Centro Irlandês de Direitos Humanos,

Universidade Nacional da Irlanda (Irlanda)

Agradecemos pelo apoio financeiro da Fundação Ford, do Fundo das Nações Unidas para a Democracia e da Fundação das Nações Unidas.

SUMÁRIO

BARBORA BUKOVSKÁ	7	Perpetrando o bem: as consequências não desejadas da defesa dos direitos humanos
JEREMY SARKIN	23	Prisões na África: uma avaliação da perspectiva dos direitos humanos
REBECCA SAUNDERS	53	Sobre o intraduzível: sofrimento humano, a linguagem de direitos humanos e a Comissão de Verdade e Reconciliação da África do Sul
Sessenta anos da Declaração Universal de Direitos Humanos		
PAULO SÉRGIO PINHEIRO	77	Os sessenta anos da Declaração Universal: atravessando um mar de contradições
FERNANDA DOZ COSTA	89	Pobreza e direitos humanos: da mera retórica às obrigações jurídicas - um estudo crítico sobre diferentes modelos conceituais
EITAN FELNER	121	Novos limites para a luta pelos direitos econômicos e sociais? Dados quantitativos como instrumento para a responsabilização por violações de direitos humanos
KATHERINE SHORT	173	Da Comissão ao Conselho: a Organização das Nações Unidas conseguiu ou não criar um organismo de direitos humanos confiável?
ANTHONY ROMERO	201	Entrevista com Anthony Romero, Diretor Executivo da American Civil Liberties Union (ACLU)

APRESENTAÇÃO



O nono número da *Revista Sur* celebra os sessenta anos da Declaração Universal de Direitos Humanos. Os artigos que versam sobre este tema foram escolhidos em colaboração com o *Internacional Service for Human Rights* (ISHR). Os artigos selecionados versam principalmente sobre dois assuntos: a indivisibilidade e a universalidade dos direitos humanos. Esses dois tópicos vieram à tona há sessenta anos atrás com a Declaração Universal de Direitos Humanos, e são considerados peças fundamentais do Direito Internacional de Direitos Humanos. Neste nono número da *Revista*, esses dois tópicos são repensados sob um olhar notadamente crítico.

A problemática da indivisibilidade é analisada tanto por Eitan Felner, quanto por Fernanda Doz Costa. Felner, por um lado, analisa essa questão a partir de uma perspectiva pragmática: como os direitos econômicos e sociais podem ser, além de reconhecidos como direitos humanos, efetivamente implementados? O autor propõe um modelo metodológico para determinar se o Estado tem violado ou não as suas obrigações em direitos humanos, particularmente aquelas decorrentes do conjunto de direitos econômicos e sociais. Felner também apresenta alguns dos empecilhos existentes para se identificar violações a direitos econômicos e sociais. Doz Costa, por outro lado, trata desta questão a partir de uma perspectiva conceitual, discutindo os possíveis vínculos entre direitos humanos e pobreza.

A questão da universalidade é tratada por Anthony Romero e Katherine Short. Romero, diretor executivo da *American Civil Liberties Union* (ACLU), em entrevista concedida à *Conectas Direitos Humanos*, esclarece o quão importante o movimento de direitos humanos tem sido para a proteção de liberdades individuais no país atualmente mais poderoso do mundo, um país que “presenciou um considerável retrocesso em direitos humanos” nos últimos oito anos. Nas próprias palavras de Romero: “justamente por isso, a existência de um movimento global de direitos humanos é, na verdade, de vital importância. Mesmo quando ocorrem retrocessos em direitos humanos em um determinado país, este movimento formado por líderes e ONGs de direitos humanos é capaz de continuar a pressionar por mudanças e demandar que estes direitos sejam cada vez mais respeitados”.

O artigo de Katherine Short analisa em que medida o Conselho de Direitos Humanos tem sido bem-sucedido em superar a abordagem demasiadamente politizada da antiga Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas. Short assinala, no entanto, que a efetividade do Conselho tem sido parcialmente afetada tanto pelas falhas na implementação de mecanismos de direitos humanos para impedir violações de seus próprios membros, “quanto [...] pela contínua inabilidade em angariar apoio dos EUA.”

Este número da *Revista Sur* também inclui uma análise do sistema de direitos humanos das Nações Unidas a partir de uma perspectiva interna a este sistema: sob os olhos de Paulo Sergio Pinheiro, antigo Relator Especial da ONU sobre a Situação de Direitos Humanos em Mianmar (2001-2008), antigo Especialista Independente da ONU para o Estudo da Violência contra Crianças (2003-2006) e antigo Relator Especial da ONU sobre a Situação de Direitos Humanos em Burundi

(1995-1999). Atualmente, Pinheiro é membro da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

Ademais, este número da *Revista Sur* inclui três artigos intencionalmente provocativos de autoria de Barbora Bukovská, Jeremy Sarkin e Rebecca Saunders. Bukovská defende uma visão idealista das organizações de direitos humanos, visão essa que não se contenta meramente com os avanços normativos em direitos humanos. De acordo com a autora, uma vez que os direitos humanos deveriam sempre resultar em uma proteção concreta às vítimas de violações, Bukovská destaca a necessidade de se superar a distância que, com frequência, existe entre organizações internacionais de direitos humanos e as vítimas dessas violações.

Sarkin, por sua vez, analisa o desenvolvimento histórico das prisões africanas desde o período colonial até os tempos modernos, levantando duas questões: em primeiro lugar, o autor vê as atuais condições das prisões africanas, em grande parte, como um legado do colonialismo; em segundo lugar, ele defende que a superpopulação e a violência são problemas recorrentes em prisões de todo o mundo.

Finalmente, Saunders critica o sistema de justiça transicional estabelecido na África do Sul após o apartheid. Nas próprias palavras da autora: seu artigo analisa “o que se perde e o que se ganha quando demonstrações de sofrimento humano são traduzidas para uma linguagem padronizada de direitos humanos”. A autora também questiona a prioridade dada a formas nacionais de reabilitação, em detrimento de reabilitações de caráter individual no processo de justiça transicional da África do Sul.

Esses três artigos dão margem a maiores debates. Convidamos, portanto, os leitores para que rebatem os argumentos presentes nestes artigos quer por meio de um outro artigo, quer por meio de um ensaio de três a cinco páginas. Esses artigos e ensaios serão submetidos ao processo seletivo da *Revista* e, esperamos, fomentarão novas discussões sobre essas três questões de vital importância.

Gostaríamos de agradecer aos seguintes professores e parceiros por seu apoio na seleção dos artigos para este número: Andre Degenszajn, Andrea Pochak, Fabián Sanchez, Flavia Piovesan, Habib Nassar, Inês Lafer, Juan Amaya Castro, Kwame Karikari, Lucia Nader, Magdalena Sepúlveda, Mustapha Al-Sayyed, Olga Espinosa, e Richard Pierre Claude. Além disso, gostaríamos de informar que o Professor Upendra Baxi (Warwick University) aceitou o nosso convite para integrar o Conselho Editorial da *Revista Sur*.

Finalmente, gostaríamos de anunciar que o próximo número da *Revista Sur* será uma edição especial sobre “Deslocamentos Humanos: Migrantes e Refugiados”, que será publicada em colaboração com o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). A revista também publicará artigos sobre outros assuntos pertinentes à temática de direitos humanos.

Os editores.



BARBORA BUKOVSKÁ

Barbora Bukovská é graduada pela Faculdade de Direito da Charles University em Praga e recebeu o título de doutora em direito na Eslováquia e um LLM pela Faculdade de Direito de Harvard. Desde 1994, Bukovská tem trabalhado com diferentes organizações na República Tcheca e na Eslováquia em casos envolvendo igualdade de oportunidade, acesso à justiça, direitos de presidiários e privação de liberdade. Em 1998 e 1999, foi pesquisadora visitante na Faculdade de Direito da Columbia University em Nova York. Em 2001, Bukovská fundou o Center for Civil and Human Rights em Košice, Eslováquia, onde liderou esforços para eliminar a prática de esterilização forçada de mulheres ciganas (Rom) na Eslováquia, bem como a discriminação contra ciganos no acesso à moradia, emprego e hospedagem pública. De 2006 a 2008, foi Diretora Jurídica do Mental Disability Advocacy Center, organização internacional baseada na Hungria. Bukovská publicou diversos relatórios de direitos humanos e artigos sobre ONGs, direitos de minorias, igualdade de oportunidade, direitos de populações ciganas, auxílio jurídico e outras questões de direitos humanos.

Email: bbukovska@post.harvard.edu

RESUMO

O artigo analisa o impacto negativo de estratégias comumente usadas por organizações de direitos humanos na promoção de suas causas, nomeadamente: relatórios de direitos humanos, *advocacy* e litígio estratégico. Este artigo questiona se tais estratégias funcionam e para quem funcionam. Questiona ainda a legitimidade de organizações internacionais na representação de vítimas de violações de direitos humanos e a ausência de responsabilidade por parte daquelas organizações em relação às vítimas. A autora argumenta que os meios usados por defensores de direitos humanos podem ser prejudiciais e contra-producentes para as vítimas: seus métodos freqüentemente falsificam a verdadeira experiência vivida pelas vítimas, suprimindo sua independência, competência e solidariedade. Ao invés de eliminar relações de poder e de dominação sobre aqueles que desejam ajudar, o que se faz é sustentar desníveis de poder e utilizar violações como uma mercadoria. O artigo propõe uma cooperação mais ampla entre defensores e vítimas por meio de modelos mais holísticos de ativismo.

Original em inglês. Traduzido por Andre Degenzjan.

Este artigo foi publicado originalmente em Barbora Bukovská. Perpetrating good: the unintended consequences of international human rights advocacy. PILI Papers n. 3, April 2008. Agradecemos ao Public Interest Law Institute pela autorização para reproduzi-lo na Revista Sur.

PALAVRAS-CHAVE

Perigos do litígio internacional – Responsabilidade – Organizações de direitos humanos – Vítimas – Advocacia estratégica



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível *online* em www.revistasur.org.

PERPETRANDO O BEM: AS CONSEQÜÊNCIAS NÃO DESEJADAS DA DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS

Barbora Bukovská

*Metade dos males realizados nesse mundo
Devem-se a pessoas que querem sentir-se importantes.
Elas não pretendem provocar danos – mas os danos não as interessam.
Ou elas não o vêem, ou o justificam
Pois estão imersos na infinita batalha
Do auto-elogio
—T.S. Eliot, 1949*

Ser um ativista de direitos humanos é um nobre e árduo trabalho. Significa dizer a verdade diante do poder. Significa apoiar o outro – oprimido, vulnerável, marginalizado, pobre e sub-representado. Significa tornar o mundo – que é repleto de abusos de direitos humanos – um lugar melhor. A atuação dos ativistas de direitos humanos é realmente heróica: eles são especialistas prestativos e corajosos que utilizam suas habilidades jurídicas e militantes para dar visibilidade a abusos de direitos humanos, promover a justiça e responsabilizar violadores. Em todos os casos, são motivados acima de tudo pelo altruísmo e por um profundo compromisso com a justiça.

No entanto, há alguns equívocos inerentes a tais percepções sobre a defesa dos direitos humanos que eu gostaria de confrontar e contradições que eu pretendo expor com relação às maneiras pelas quais operam os ativistas de direitos humanos. Essa problematização é realizada por meio de um questionamento acerca de três abordagens populares e amplamente disseminadas utilizadas por defensores de direitos humanos em âmbito internacional em sua busca por bem-intencionados objetivos: elaboração de relatórios, *advocacy* e litigância estratégica. Um exame detalhado dessas abordagens concentra-se no impacto sobre as vítimas de violações de direitos

Ver as notas deste texto a partir da página 19.

humanos; ao fazê-lo, questiono se essas abordagens estão funcionando – e se estão, para quem. Minha avaliação é fundamental: eu afirmo que os meios utilizados por defensores de direitos humanos em seu trabalho podem estar prejudicando e podem ser contraproducentes aos esforços em realizar a transformação almejada. Ao invés de eliminar as relações de poder e dominação sobre aqueles que pretendem beneficiar, eles freqüentemente solidificam e mantêm tais relações. No limite, eu defendo que essas abordagens distorcem a experiência real das vítimas de violações e suprimem sua independência, competência e solidariedade.

Em minha análise, eu me detenho apenas na aplicação das abordagens de direitos humanos por parte de organizações não-governamentais (ONGs) internacionais – ou seja, organizações que não possuem uma base de representação (*constituency*) ou grupo específico de beneficiários, mas operam em nível internacional e apenas possuem experiência indireta com abusos de direitos humanos, por meio de projetos. Eu reconheço que essas abordagens são comuns entre ONGs nacionais e locais e são empregadas de maneira eficaz por tais organizações em países específicos. No entanto, a sua aplicação por organizações internacionais levanta uma série de questões e preocupações muito diferentes daquelas pertencentes a grupos domésticos. Nesse sentido, eu questiono a alegada legitimidade das ONGs internacionais em falar em nome de grupos definidos (ou indefinidos) de vítimas ou em nome da “sociedade civil internacional”. Ao mesmo tempo, eu ofereço uma reflexão sobre a falta de conexão genuína entre o mundo internacional das ONGs, de um lado, e a situação das vítimas de violações de direitos humanos, de outro.

A crítica estabelecida neste artigo não pretende sugerir que essas abordagens de defensores de direitos humanos são totalmente incompatíveis com os interesses das vítimas e devem, portanto, deixar de ser empregadas. Elas são certamente mecanismos importantes para a promoção do respeito e defesa dos direitos humanos em âmbito internacional. Mesmo assim, eu acredito que se os defensores de direitos humanos são responsáveis com eles mesmos e com aqueles que defendem ou representam, eles precisam avaliar honestamente suas ações e resultados concretos. Portanto, em vez de oferecer soluções específicas às questões identificadas aqui, eu insisto aos defensores de direitos humanos que adotem modelos de ativismo diferentes e mais integrados: ativismo que, parafraseando a terminologia de acadêmicos críticos, eu chamo de ativismo “rebelde” ou “comunitário”.¹ Com isso eu me refiro a uma forma de ativismo que interage com as vítimas de violações de direitos humanos de forma não-hierárquica, que coopera efetivamente com elas, e não apenas “advoga” em seu nome. Apenas esforços coletivos que estão intimamente ligados a comunidades, grupos e indivíduos que enfrentam situações de opressão, e que “nutrem sensibilidades e habilidades compatíveis com a luta coletiva pela transformação social”,² podem ser bem-sucedidos, em última instância, no enfrentamento dos problemas de direitos humanos atuais e futuros.

O lado positivo das abordagens de direitos humanos

Defensores de direitos humanos possuem um amplo leque de instrumentos que podem ser utilizados para denunciar violações de direitos humanos e buscar soluções para questões identificadas como problemas. Os instrumentos mais comuns e efetivos utilizados são, sem dúvida, a documentação de violações por meio de missões investigativas e a publicação de relatórios sobre tais violações; a atuação e luta pelo reconhecimento de suas causas e abusos sofridos nos âmbitos internacional, regional e doméstico; e o encaminhamento de casos individuais de violação de direitos humanos para cortes domésticas ou internacionais. Essas três abordagens – publicação de relatórios, *advocacy* e litígio – mostraram-se certamente bem-sucedidas ao longo dos anos. Ao utilizá-las, defensores de direitos humanos conseguiram constranger governos diante de graves violações de direitos humanos e colocaram em evidência temas de direitos humanos antes negligenciados, ampliando a consciência social sobre tais questões. Elas foram muito úteis em pressionar por reformas na legislação em diversas áreas e obtiveram soluções concretas para diversas vítimas de violações de direitos humanos. Graças à efetividade dessas abordagens, defensores de direitos humanos foram aceitos como parceiros por governos e organismos intergovernamentais; são consultados na formulação de políticas; ou participam de negociações em diversas questões de interesse público.

No entanto, como as próximas seções desse artigo irão demonstrar, essas abordagens também possuem um lado mais obscuro e podem frequentemente estar ampliando, em vez de reduzindo, a posição de subordinação de vítimas de violações de direitos humanos.

Todos querem ouvir, mas ninguém quer ajudar

As primeiras duas abordagens estão intimamente ligadas. A obtenção de informações e a documentação de violações de direitos humanos são pré-requisitos para qualquer ação futura: investigação *in loco* funciona como “um meio para produzir registros confiáveis” e avaliar situações que serão posteriormente objeto de ações concretas.³ Fatos são normalmente coletados por meio de missões investigativas ou pesquisas e publicados em relatórios analíticos, estudos empíricos ou registros pessoais.

A produção de relatórios é seguida de *advocacy*: a apresentação de informações a diversos atores, particularmente órgãos internacionais encarregados de monitorar a atuação dos Estados na implementação de normas de direitos humanos, bem como a órgãos regionais e a organizações políticas transnacionais (como a Organização para Segurança e Cooperação na Europa) e seus respectivos governos. Por exemplo, organizações e defensores que utilizam essa abordagem produzem “relatórios alternativos” (*shadow reports*) que contradizem os relatórios governamentais no que se refere ao cumprimento de tratados regionais e internacionais de direitos humanos, pressionam órgãos de

direitos humanos para monitorarem a situação de países específicos, ou enviam cartas de protesto ou preocupação a governos – todas acompanhadas de cobertura da mídia. Espera-se que, como resultado do constrangimento exercido sobre os governos, os violadores alterem suas práticas, emendem suas leis, e forneçam soluções, conforme prometido. Acadêmicos e ativistas afirmam que “promover mudança por meio de relatórios” é eficaz pois possuiu uma linguagem universal, uma autoridade moral, e uma responsabilidade (*accountability*) capaz de fortalecer as lutas de indivíduos e grupos afetados e pressionar governos para pôr fim às violações.⁴

Sem dúvida, a produção de relatórios e defesa de direitos por meio de *advocacy* produziram um inestimável serviço às vítimas de violações de direitos humanos ao chamar a atenção do mundo para suas condições. Entretanto, essas abordagens têm sido recentemente objeto de crescente crítica devido a, pelo menos, três razões: a maneira pela qual retratam a vítima, o modo pelo qual os dados dos relatórios são obtidos, e a imposição de certas interpretações sobre situações, suprimindo as vozes das vítimas.

Perpetuando a vitimização

Com o objetivo de garantir a atenção de um público desinteressado, relatórios de direitos humanos precisam de vítimas. Os relatórios de direitos humanos, portanto, sempre acrescentam “um toque humano” e descrevem histórias particulares de pessoas “sujeitadas a crueldade, opressão e outros tratamentos degradantes ou injustos; ou sendo mortas, feridas, arruinadas, etc., como resultado de um acontecimento, circunstancia ou violador opressor ou hostil indefinido.”⁵ Frequentemente, a vítima é também descrita como alguém não responsável por sua condição, alguém fraco, submisso, derrotado e sem poder.⁶ Ao reproduzir imagens de incompetência, dependência e fraqueza, os relatórios sobre violações de direitos humanos podem produzir mais vitimização. Por exemplo, David Kennedy argumenta que a produção de relatórios sobre vítimas é uma “prática intrinsecamente voyeurística ou pornográfica que, independente de ser feita de maneira sensível e cuidadosa, transforma a posição da vítima em sua sociedade e produz uma linguagem de vitimização para ela falar em âmbito internacional”.⁷ Crítica similar foi formulada por Makau Mutua, que define a produção de relatórios de direitos humanos pela metáfora do selvagem-vítima-salvador, na qual a vítima é relatada como “destituída de poder, indefesa, inocente e cujos atributos naturalistas foram negados pela ação primitiva e ofensiva do Estado”.⁸

Ele afirma que essa construção não promove os direitos das vítimas, mas serve aos interesses das organizações que produzem os relatórios.

A vitimização pode ainda levar os indivíduos relatados a conformarem-se às expectativas a aos estereótipos que outros formulam acerca de sua identidade, bem como reforçar estereótipos sobre certos grupos (como mulheres, pessoas com deficiências, minorias) aos olhos do público.

Obtendo depoimentos

Algumas ressalvas podem ser levantadas com relação à forma pela qual os fatos que irão integrar os relatórios são obtidos. As organizações internacionais que produzem esses relatórios estão baseadas fora dos países que criticam, e operam em âmbito internacional. As informações coletadas nos relatórios são reunidas por meio de entrevistas com vítimas contatadas direta ou aleatoriamente, quando os investigadores visitam os locais onde vivem as vítimas e onde estas podem ser encontradas, ou por meio de contatos com ONGs nacionais ou comunitárias. Com base na minha experiência, a abordagem daqueles que obtêm as informações para os relatórios é, freqüentemente, desrespeitosa em relação às vítimas. Os entrevistadores são incapazes de explicar quem são, o que fazem e por que, ou o que acontecerá com as informações fornecidas. Mesmo se os entrevistadores procuram honestamente explicar sua missão, as vítimas não estão em condições de compreender o impacto total do resultado dos relatórios. Além disso, muitas vezes, as vítimas desejam fornecer um testemunho em função da crescente frustração sobre certos problemas ou no intuito de se distrair de uma vida monótona (por exemplo, em prisões ou comunidades segregadas). A validade desses depoimentos (especialmente quando coletados durante uma única visita e não por meio de um monitoramento sistemático) pode ser por vezes duvidosa. Críticos afirmam ainda que na estratégia de elaboração de relatórios, ONGs internacionais dependem da manutenção de uma prestigiosa imagem pública, e “sentem-se impelidos a delinear novos ângulos dramáticos, revelando atrocidades ainda maiores”⁹ ou simplesmente “concentrando-se em questões que melhor se adequam a promover sua própria imagem e a atender a exigências de captação de recursos do que a promover o interesse público”.¹⁰

Monopolizando a luta

Relatórios de violações de direitos humanos são elaborados e publicados por organizações que possuem conhecimento técnico necessário para o trabalho e dispõem de financiamento para ele. As vítimas, que lidam com problemas locais, ou não possuem recursos pessoais e financeiros para publicar e utilizar esse tipo de relatório, ou não teriam os recursos para utilizá-los em âmbito internacional depois de serem publicados. Relatórios complexos preparados por pessoas ou organizações de fora necessariamente interpretam a linguagem das vítimas; não é permitido às vítimas serem sujeitos na produção de suas próprias narrativas; estas são apenas fontes de material para os relatórios. Nesse sentido, críticos apontam a preocupação de que tais relatórios podem reforçar e distorcer a informação coletada e impedir o acesso das vítimas ao público.¹¹ Eventualmente, ao apresentar injustiças sob uma roupagem jurídica e utilizando jargão jurídico, os relatórios podem silenciar vozes leigas de vítimas e criar “um ambiente cultural hostil” para grupos marginalizados.¹²

Esses argumentos são certamente consistentes com o que eu presenciei em

meu trabalho com violações de direitos humanos da Europa Central e do Leste. Relatórios são produzidos por organizações de direitos humanos internacionais do isolamento de seus confortáveis escritórios em Nova York, Genebra e outras cidades afins, distantes dos locais onde acontecem as violações. As situações descritas nos relatórios são normalmente resultado de complicadas e múltiplas circunstâncias que são apresentadas nos relatórios de maneira resumida e adaptadas a uma forma de fácil compreensão para um público externo. Ainda, independente de quem são as vítimas em um determinado caso (por exemplo, mulheres no campo, minorias étnicas, prisioneiros, refugiados, pessoas com deficiência, entre outros), ao apresentar as vítimas como objeto de pesquisa em vez de dar-lhes oportunidade de serem sujeitos do processo como um todo, os produtores dos relatórios mantêm controle sobre as vítimas; seus relatórios perpetuam sua imagem como indivíduos ou grupos incapazes que precisam ser salvos de sua miséria por defensores de direitos humanos. Assim, esse processo pode representar uma nova forma de vitimização.

Muitas vezes em minha experiência, o contato que as organizações internacionais que produzem relatórios têm com as vítimas termina ao final das missões de investigação. As vítimas quase nunca são visitadas posteriormente e não são assistidas nem com os problemas documentados, nem com a reação potencial que podem enfrentar como conseqüência dos relatórios. Eu até me deparei com a opinião de que organizações internacionais “estão se concentrando mais em mudanças gerais e sistêmicas [...]. Não há vítimas individuais no entendimento da nossa organização”.¹³

Se a investigação está concentrada em um problema grave (como genocídio ou outra grave violação de direitos humanos), normalmente um grande número de organizações internacionais está documentando, reportando e defendendo a questão; em seguida, o número de entrevistas com vítimas é multiplicado pela mídia que está cobrindo o problema após a publicação dos relatórios de direitos humanos. Quando nenhuma solução concreta é vista localmente, comunidades e indivíduos afetados pelo problema em questão sentem-se desiludidos, já que concluem que todos querem ouvir suas histórias, mas ninguém quer ajudá-los. Por vezes, estudos conduzidos por organizações desvinculadas das vítimas podem até provocar um impacto negativo sobre o trabalho de grupos locais, que – como intermediários no contato com ONGs internacionais – são responsabilizados por qualquer reação ou aumento no fluxo de atenção da mídia.

Representando o interesse de quem?

Litígio “estratégico” ou “de impacto” tem sido outro instrumento poderoso utilizado por defensores de direitos humanos ao abordar certos problemas. Litígio estratégico é um tipo de ação jurídica que possui um efeito mais amplo do que simplesmente promover uma solução a um demandante particular em um caso específico. Envolve casos em instâncias superiores – por exemplo, diante de cortes

supremas ou constitucionais ou órgãos internacionais (por exemplo, o Comitê de Direitos Humanos, a Corte Europeia de Direitos Humanos e outros órgãos regionais de direitos humanos), em que pretende-se alterar a lei ou a prática por meio de decisões judiciais. Frequentemente, busca também interpretar o direito constitucional ou internacional, particularmente em áreas onde é “difícil obter consenso legislativo sobre uma questão”.¹⁴

No litígio estratégico, a relação entre defensores de direitos humanos e as vítimas é ainda mais importante e sensível do que na produção de relatórios ou em *advocacy*. O litígio estratégico leva vantagem em relação aos relatórios: apesar de suas limitações potenciais, discutidas a seguir, ao menos alguma participação da vítima é necessária. Minimamente, é necessário que haja um indivíduo concreto que apresenta um caso e se deixa representar. Ainda, no caso ideal de ganhar uma indenização ou compensação, a vítima obtém algo concreto. Comparado à produção de relatórios ou *advocacy*, as vítimas não são completamente reduzidas a objetos passivos (sem receber qualquer compensação moral ou material), sob os cuidados de valentes defensores de direitos humanos. Mas como nas abordagens discutidas anteriormente, o litígio tem sido criticado por criar e manter um desequilíbrio de poder entre defensores de direitos humanos, nesse caso advogados, e seus clientes.¹⁵ As vítimas possuem frequentemente pouca formação, com pouco ou nenhum entendimento jurídico, e assumem uma posição subordinada em relação às táticas e estratégias após os defensores de direitos humanos optarem pelo litígio. Uma vez que as vítimas são confrontadas com um misterioso procedimento legal e uma complicada linguagem jurídica, seu “destino não está mais em suas mãos”, já que especialistas jurídicos automaticamente assumem seus problemas.

O que eu tenho visto em minha prática jurídica, e em cooperação com organizações internacionais de direitos humanos que promovem litígio estratégico é, novamente, pouca consideração sobre responsabilidades éticas ou mesmo respeito básico pelas vítimas. Em muitos casos, há evidentemente o conflito entre o interesse dos clientes e o objetivo que se quer alcançar com o caso. Eu tenho visto que no litígio internacional ou de alto impacto, o interesse e a opinião de demandantes particulares são raramente levados em consideração; ao contrário, eles são “sacrificados” em nome do interesse público. Normalmente, quando o caso é apresentado, ou muitas vezes mesmo antes, a pessoa representada é considerada como secundária, e “o cliente individual desaparece no pano de fundo”, abandonado para lidar com as consequências do litígio por conta própria.

O interesse e o envolvimento das vítimas são particularmente importantes nos casos em que o litígio não originou de forma alguma das atividades das próprias vítimas. Com isso eu me refiro aos casos em que o interesse particular é identificado por uma organização externa que decide que a melhor estratégia é o litígio, e em seguida desenvolve o caso e persuade alguém de um grupo afetado a ser seu cliente. O litígio pode ter um grande impacto sobre uma questão, mas sem um amplo apoio às vítimas ele pode ser totalmente destrutivo ao indivíduo. Pode facilmente ocorrer uma situação em que a vítima é, em certo sentido,

manipulada e abusada duplamente quando o foco da ação não é a vítima, mas uma ideologia externa a ela.

Esse problema pode ser demonstrado por meio de dois exemplos. O primeiro é a história da mulher identificada apenas como Jane Roe no famoso caso *Roe v. Wade*.¹⁶ O caso é certamente uma das mais importantes decisões da Suprema Corte dos Estados Unidos. A demandante no caso revelou sua identidade há muitos anos e falou sobre sua frustração sobre o caso. Ela criticou publicamente seus advogados por serem incapazes de defender seus interesses: o que ela queria mesmo era um aborto – mas ela nunca conseguiu, já que não teria sido bom para o caso. Ela reivindica:

*Em poucas palavras, eu fui usada. Eu era uma ninguém para elas. Elas só precisavam de uma mulher grávida para o caso, só isso. Eu fui escolhida [para assinar a declaração no caso Roe] porque [a advogada] precisava de alguém que assinasse o papel e desaparecesse no pano de fundo, nunca aparecendo e sempre mantendo silêncio. Enquanto eu estivesse viva, eu era um perigo. Eu poderia falar. Eu poderia ser imprevisível [...]. Mesmo após o caso, eu nunca fui respeitada – provavelmente porque eu não era uma feminista liberal, educada nas melhores universidades como elas eram.*¹⁷

Finalmente, a mulher tornou-se uma cristã evangélica e uma ativista anti-aborto e entrou com uma ação para reversão do caso.

O segundo exemplo é a história de sucesso no caso *Koptová v. Slovak Republic*, apresentado por uma ONG internacional sob a Convenção Internacional para a Eliminação da Discriminação Racial.¹⁸ O caso envolvia duas municipalidades no leste da Eslováquia, Ôagov e Rokytovce, que em 1997 aprovaram resoluções proibindo expressamente famílias ciganas locais de registrar residência permanente nessas duas cidades. Uma resolução chegava a proibir ciganos de se estabelecer ali, ameaçando-os de expulsão se insistissem em fazê-lo. A organização internacional iniciou uma ação junto ao Comitê para Eliminação da Discriminação Racial; a demandante era a Sra. Koptová, uma pessoa de origem cigana, mas não afetada diretamente pelos decretos – ela não residia nas municipalidades e não tinha qualquer ligação com as comunidades locais. Sob pressão internacional, as municipalidades revogaram ambas as resoluções. O Comitê recomendou que a República Eslováquia “tomasse todas as medidas necessárias para assegurar que práticas de restrição da liberdade de movimento e residência de ciganos sob sua jurisdição fossem imediatamente eliminadas”.¹⁹

A decisão foi celebrada como uma grande vitória de uma estratégia jurídica; no entanto, como a organização internacional que iniciou o caso não estava trabalhando com uma comunidade local e concentrou-se em dar visibilidade ao caso internacionalmente, ela não acompanhou os desdobramentos da situação localmente. Se tivesse feito, a organização teria descoberto que as municipalidades continuaram com as políticas discriminatórias apesar de sua abolição formal. Quando eu visitei acampamentos ciganos nas duas cidades alguns anos depois, em 2002, nenhuma das famílias ciganas que viviam ali estavam

registradas como residentes permanentes nas municipalidades, nenhuma conhecia qualquer decisão anterior de um organismo internacional, e nenhuma sequer tinha visto qualquer advogado que as orientasse sobre como proceder quando tivessem o registro de permanência negado. Eu então contatei a organização internacional e pedi que interviessem para prover assistência jurídica às famílias ciganas, mas recebi a resposta de que o problema havia sido resolvido no foro internacional em 1999 e não era mais de interesse da organização.

Medido por qualquer padrão de litígio estratégico, o resultado de ambos os casos só pode ser aplaudido. Ao mesmo tempo, eles demonstram claramente que a jornada dos defensores de direitos humanos desconsideraram os desejos, opiniões ou necessidades particulares das vítimas envolvidas, e que eles sacrificaram o interesse das próprias vítimas em nome do objetivo que a organização particular buscava.

O direito de fazer o que fazem e de dizer o que dizem

Uma preocupação subjacente a todas as questões discutidas até agora é a questão fundamental da legitimidade dos defensores de direitos humanos de fazer o que fazem e de dizer o que dizem ao utilizar essas abordagens.

Legitimidade tem sido definida como “a condição particular na qual uma organização é imbuída e percebida em qualquer momento determinado que permite que ela opere com o consentimento geral de povos, governos, empresas e grupos não-estatais ao redor do mundo”, e que assegura que uma organização “é aceita por antagonistas como falando por seu público (*constituency*)”. Assim, a legitimidade das ONGs internacionais deve derivar de seu enraizamento em um grupo de vítimas apoiadoras e engajadas.

Entretanto, com poucas exceções, a maioria das ONGs internacionais de direitos humanos que alegam falar em nome das massas é claramente não representativa de amplos grupos de vítimas de direitos humanos; seus públicos são financiadores, seus funcionários, outras organizações internacionais e governos. A maior parte dessas organizações são organizações profissionais que excluem quase que automaticamente a participação de pessoas cujo bem-estar elas alegam promover.²⁰ Sem prestar contas a ninguém a não ser a si mesmas e aos seus financiadores, ONGs internacionais de direitos humanos podem freqüentemente perder contato com os “sem-poder e sem-voz” que elas alegam representar.

Críticos também apontam que muitos ativistas de direitos humanos em organizações internacionais vêm das elites e formam uma classe ou grupo social privilegiado, freqüentemente mudando de uma organização para outra, ou eventualmente trabalhando pontualmente em agências governamentais ou inter-governamentais.²¹ Como observou Chidi Adinkalu, “com visibilidade dirigida pela mídia e um estilo de vida condizente, os líderes dessas iniciativas gozam de privilégios e conforto, e progressivamente vão se distanciando de uma vida de luta”.²² Assim,

*em vez de ser a moeda da justiça social ou movimento dirigido pela consciência, os “direitos humanos” tem se tornado cada vez mais a linguagem especializada de um seletto grupo de profissionais, com seus próprios ritos de passagem e métodos de certificação. Longe de ser um distintivo de honra, o ativismo de direitos humanos é, em alguns lugares [...], cada vez mais um certificado de privilégio.*²³

Os aspectos negativos dessas abordagens são certamente perpetuados por aqueles que os utilizam. A produção de relatórios de direitos humanos, *advocacy* e litígio estratégico que buscam seus objetivos sem o amplo apoio e engajamento das vítimas, que são o público real, parecem uma forma de “imperialismo” que coloniza a real luta das vítimas de direitos humanos. Quando organizações internacionais usam vítimas como meio para a produção de relatórios e submissão de casos em que as vítimas são utilizadas como objetos, apenas reforçam a crítica por alguns de que um mercado global de direitos humanos emergiu, que entende as lutas de indivíduos e grupos oprimidos apenas como uma *commodity*. O campo dos direitos humanos, dominado por redes fechadas de elites e profissionais e excluindo aqueles diretamente envolvidos, raramente encoraja a iniciativa independente das vítimas. Com maior freqüência, irá “minar a possibilidade de emergência do tipo de atividade política essencial para qualquer resolução de longo prazo das iniquidades que oprimem [as vítimas de violações]”.²⁴

La critique est facile, mais l’art est difficile

Esse artigo não pretende definitivamente ser um chamado a defensores de direitos humanos e ONGs para pararem de utilizar as abordagens aqui discutidas e irem para casa. Ao contrário, é um chamado para que sejam mais conscientes de suas fraquezas e desenvolvam e implementem um leque de estratégias alternativas. Ao considerar essas questões, é possível encontrar muita sabedoria em trabalhos de acadêmicos críticos que exigem inovações estratégicas e reflexão crítica sobre os meios empregados em seu trabalho. Sua abordagem sobre *advocacy* tem recebido muitos rótulos (advocacia comunitária, advocacia crítica, advocacia rebelde, e outros). Independente do termo, a principal característica dessa abordagem é que ela valoriza a ampla participação em esforços coletivos pela eliminação de certas injustiças e pelo enfrentamento de alguns problemas. Ela defende que para realizar mudanças reais e duradouras, defensores devem rever a maneira pela qual vêm a si mesmos e às vítimas e comunidades que atendem. Essa abordagem também envolve maior respeito pelo poder de indivíduos e comunidades marginalizados e oprimidos – maior atenção à influência da raça, gênero, classe e cultura na defesa dos direitos humanos, bem como na relação de profissionais e seus clientes. Como introduzido inicialmente por Gerald Lopez, defensores rebeldes ou comunitários “respeitam a energia e o comprometimento de membros da comunidade trabalhando juntos e [...] com eles por uma transformação significativa, que emerge de movimentos

políticos e locais, e não de estratégias de defesa inteligentes empreendidas por advogados espertos vestindo ternos”.²⁵

Apesar de certo ceticismo que essa forma de ativismo recebeu por sua “visão idealizada” ou pela dificuldade em implementar suas idéias, eu acredito que esse modelo de *advocacy* não seria contraditório com a profissionalização, já que os defensores se veriam como parte das comunidades ou grupos com quem trabalham e compartilhariam com eles o conhecimento e a experiência especial que adquiriram por meio de sua educação e atuação. Eles ainda colocariam as violações de direitos humanos em destaque, mas de uma forma que ampliasse a autonomia das vítimas e seus direitos de controlar suas próprias vidas.

Balancear diferentes interesses é definitivamente uma árdua tarefa, mas os defensores de direitos humanos não deveriam desistir de encontrar tal equilíbrio. Afinal, e apesar de tudo, os instrumentos de direitos humanos foram concebidos para proteger os direitos dos indivíduos, não para servir aos interesses de seus defensores ou das organizações que alegam representá-los.

BIBLIOGRAPHY:

- ALFIERI, A. Reconstructing Poverty Law Practice: Learning Lessons of Client Narrative. *Yale Law Journal*, New Haven, v. 100, p. 2107, 1991.
- BELOW, G. & KETTLESON, J. From ethics to politics: confronting scarcity and fairness in public interest practice. *Boston University Law Review*, v. 58, p. 337, 1978.
- BLITT, R. C. Who will watch the watchdogs? Human rights Nongovernmental Organizations and the case for regulation. *Buffalo Human Rights Law Review*, Buffalo, v. 10, p. 261, 2004.
- CORTE SUPREMA DOS EUA. **Roe v. Wade**. 410 U.S. 113, Due Process Clause of the Fourteenth Amendment, District Attorney of Dallas County appeal from the United States District Court for the Northern District of Texas, n. 70-18, 22 de jan. de 1973.
- DIAMOND, M. & O'TOOLE, A. Leaders, followers, and free riders: the community lawyer's dilemma when representing non-democratic client organizations. *Fordham Urban Law Journal*, Fordham Law School, v. 31, p. 481, 2004.
- FOSTER, J. The real “Jane Roe”: famed abortion lawsuit plaintiff says uncaring attorneys “used” her. *WorldNetDaily*, 4 de fev. de 2001. Disponível em: <http://www.worldnetdaily.com/news/article.asp?ARTICLE_ID=21598>. Acessado em: 11 de out. de 2008.

- GAMSON, W. **The Strategy of Social Protest**. Belmont: Wadsworth Publishing Company, 2ª sub. edição, 357 p., jan. de 1990.
- KENNEDY, D. **The dark sides of virtue: reassessing international humanitarianism**. Nova Jersey: Princeton University Press, 400 p., 2004.
- LAMB, S. **The trouble with blame: victims, perpetrators and responsibility**. Londres: Harvard University Press, 1ª edição, 256 p., 1996.
- LEHR-LEHNARDT, R. **NGO legitimacy: reassessing democracy, accountability and transparency**. Ithaca: Cornell Law School Paper Series, paper 6, 2005.
- LOPEZ, G. **Rebellious Lawyering: one Chicano's vision of progressive law practice**. Westview Pr - Short Disc, 288 p., 1992.
- MARSICO, R. Working for social change and preserving client autonomy: is there a role for "facilitative" lawyering?. **Clinical Law Review**, New York School of Law, v. 1, p. 639, 1995.
- MCDOUGALL, G. J. A decade in human rights law: decade of NGO struggle. **Human Rights Brief**, Washington D.C., v. 11, n. 3, p. 12, 2004.
- MILLER, B. Give them back their lives: recognizing client narrative in case theory. **Michigan Law Review**, v. 93, p. 485, 1994.
- MUTUA, M. Savages, victims, and saviors: the metaphor of human rights. **Harvard International Law Journal**, Cambridge, v. 42, n. 1, p. 201-245, Inverno de 2001.
- NAÇÕES UNIDAS. COMITÊ PELA ELIMINAÇÃO DA DISCRIMINAÇÃO RACIAL. **Anna Koptová v. the Slovak Republic**. Communication n. 13/1998, UN Doc. CERD/C/57/D/13/1998, 8 de ago. de 2000 (sobre a falta de moradia e terra a membros itinerantes da minoria Rom em violação do artigo 5(d)(1)).
- ODINKALU, C. A. Why more Africans don't use human rights language. **Human Rights Dialogue – Carnegie Council of Ethics and International Affairs**, Nova York, v. 2, n.1, Inverno de 2000.
- ORENTLICHER, D. Bearing Witness: The Art and Science of Human Rights. **Harvard Human Rights Journal**, Cambridge, v. 3, n. 83, p. 83-135, Primavera de 1990.
- RAMCHARAN, B. **International Law and Fact-Finding in the Field of Human Rights**, Haia: Martinus Nijhoff, 259 p., 1982.
- ROSENTHAL, D. **Lawyer and Client: who is in charge?**. Nova York: Russell Sage Foundation Publications, 228 p., 1974.
- SIMMONS, P. J. Learning to live with NGOs. **Foreign Policy**, Washington D.C., v. 112, p. 82-96, Outono de 1998.

- SIMON, W. Lawyer Advice and Client Autonomy: Mrs. Jones's Case. *Maryland Law Review*, v. 50, 1991.
- SCHUCK, P. Public law litigation and social reform. *Yale Law Journal*, New Haven, v. 102, p. 1763, 1993.
- SOUTHWORTH, A. Taking the lawyer out of progressive lawyering. *Stanford Law Review*, Stanford, v. 46, p. 213, 1993.
- The New Shorter Oxford English Dictionary*, 1993, p. 3575, definição de "victim" [vítima].
- TREMBLAY, P. Rebellious lawyering, regnant lawyering, and street-level bureaucracy. *Hastings Law Journal*, São Francisco, v. 43, p. 947, 1992.
- UVIN, P. *Human Rights and Development*. Streling: Kumarian Press, 256 p., maio de 2004.
- WEISSBRODT, D. & MCCARTHY, J. Fact-Finding by International Nongovernmental Human Rights Organizations. *Virginia Journal of International Law*, v. 22, n. 1, 1981.
- WHITE, L. Representing "The Real Deal". *University of Miami Law Review*, Miami, v. 45, 1991.
- WHITE, L. Mobilization on the Margins of the Lawsuit: Making Space for Clients to Speak. *New York University Review of Law & Social Change*, Nova York, v. 16, 1987/88.
- WOMEN'S LINK WORLDWIDE. *Using the Courts to Produce Social Change: Impact Litigation*. In: FEDERACIÓN DE PLANIFICACIÓN FAMILIAR DE ESPAÑA. *Bridging the Divide*, 2002. Disponível em: <http://www.womenslinkworldwide.org/pdf_pubs/pub_bridging1.pdf>. Acessado em: 11 de out. de 2008.

NOTAS

1. Juristas críticos elaboraram os conceitos de advocacia "comunitária", "política" ou "rebelde". Ver, por exemplo, os trabalhos de Anthony Alfieri, Gerard Lopez, Lucie White, and Binny Miller, incluindo: ALFIERI, A. *Reconstructing Poverty Law Practice: Learning Lessons of Client Narrative*. *Yale Law Journal*, New Haven, v. 100, 1991, p. 2107; LOPEZ, G. *Rebellious Lawyering: one Chicano's vision of progressive law practice*. Westview Pr - Short Disc, 288 p., 1992; WHITE, L. *Mobilization on the Margins of the Lawsuit:*

Making Space for Clients to Speak. *New York University Review of Law & Social Change*, Nova York, v. 16, 1987/88, p. 535; WHITE, L. *Representing 'The Real Deal'*. *University of Miami Law Review*, Miami, v. 45, 1991, p. 271; MILLER, B. *Give them back their lives: recognizing client narrative in case theory*. *Michigan Law Review*, v. 93, 1994.

2. LOPEZ, 1992, p. 38.

3. Ver WEISSBRODT, D. & MCCARTHY, J. *Fact-*

Finding by International Nongovernmental Human Rights Organizations. *Virginia Journal of International Law*, v. 22, n. 1, 1981 e RAMCHARAN, B. *International Law and Fact-Finding in the Field of Human Rights*, Haia: Martinus Nijhoff, 259 p., 1982, p. 1.

4. Ver ORENTLICHER, D. Bearing Witness: The Art and Science of Human Rights. *Harvard Human Rights Journal*, Cambridge, v. 3, n. 83, p. 83-135, Primavera de 1990, p. 84. Orentlicher identifica três etapas: (a) documentação cuidadosa de supostos abusos (b) demonstraçãõ clara de prestaçãõ de contas do Estado por abusos do direito internacional, e (c) o desenvolvimento de um mecanismo para dar visibilidade ao abuso em âmbito nacional e internacional.
5. Definiçãõ de vítima conforme o dicionário *The New Shorter Oxford English Dictionary*, 1993, p. 3575.
6. LAMB, S. *The trouble with blame: victims, perpetrators and responsibility*. Londres: Harvard University Press, 1ª edição, 256 p., 1996, p. 41.
7. Ver KENNEDY, D. *The dark sides of virtue: reassessing international humanitarianism*. Nova Jersey: Princeton University Press, 400 p., 2004, p. 29.
8. Ver MUTUA, M. Savages, victims, and saviors: the metaphor of human rights. *Harvard International Law Journal*, Cambridge, v. 42, n. 1, p. 201-245, Inverno de 2001.
9. Ver BLITT, R. C. Who will watch the watchdogs? Human rights Nongovernmental Organizations and the case for regulation. *Buffalo Human Rights Law Review*, Buffalo, v. 10, p. 261, 2004, p. 355.
10. Ver SIMMONS, P. J. Learning to live with NGOs. *Foreign Policy*, Washington D.C., v. 112, p. 82-96, Outono de 1998, p. 83.
11. KENNEDY, 2004, p. 29.
12. WHITE, 1987/88, p. 542
13. Comunicaçãõ por e-mail de um representante de uma organizaçãõ internacional, 12 de nov. de 2005, arquivado com a autora.
14. Ver WOMEN'S LINK WORLDWIDE. *Using the Courts to Produce Social Change: Impact Litigation*. In: FEDERACIÒN DE PLANIFICACIÒN FAMILIAR DE ESPAÑA. *Bridging the Divide*, 2002. Disponível em: <http://www.womenslinkworldwide.org/pdf_pubs/pub_bridging1.pdf>. Acessado em: 11 de out. de 2008.
15. Ver, por exemplo, ROSENTHAL, D. *Lawyer*

and Client: who is in charge?. Nova York: Russell Sage Foundation Publications, 228 p., 1974, p. 38-59. SIMON, W. *Lawyer Advice and Client Autonomy: Mrs. Jones's Case*. *Maryland Law Review*, v. 50, 1991, p. 213.

16. *Roe v. Wade* (CORTE SUPREMA DOS EUA. *Roe v. Wade*. 410 U.S. 113, Due Process Clause of the Fourteenth Amendment, District Attorney of Dallas County appeal from the United States District Court for the Northern District of Texas, n. 70-18, 22 de jan. de 1973) foi um marco da Suprema Corte dos Estados Unidos que decidiu que a maioria das leis anti-aborto violavam um direito constitucional a privacidade, sob a Cláusula de Devido Processo [*Due Process Clause*] da Emenda Quatorze e que revogou todas as leis estaduais e federais que proibiam ou restringiam o aborto que fossem inconsistentes com sua decisãõ.
17. Ver FOSTER, J. The real "Jane Roe": famed abortion lawsuit plaintiff says uncaring attorneys "used" her. *WorldNetDaily*, 4 de fev. de 2001. Disponível em: <http://www.worldnetdaily.com/news/article.asp?ARTICLE_ID=21598>. Acessado em: 11 de out. de 2008.
18. NAÇÕES UNIDAS. COMITÊ PELA ELIMINAÇÃõ DA DISCRIMINAÇÃõ RACIAL. *Anna Koptová v. the Slovak Republic*. Communication n. 13/1998, UN Doc. CERD/C/57/D/13/1998, 8 de ago. de 2000 (sobre a falta de moradia e terra a membros itinerantes da minoria Rom em violaçãõ do artigo 5(d)(1)).
19. UN Doc. CERD/C/57/D/13/1998, par. 10.3.
20. Ver ODINKALU, C. A. Why more Africans don't use human rights language. *Human Rights Dialogue – Carnegie Council of Ethics and International Affairs*, Nova York, v. 2, n.1, Inverno de 2000. Ver também UVIN, P. *Human Rights and Development*. Streling: Kumarian Press, 256 p., maio de 2004, p. 100-101.
21. LEHR-LEHNARDT, R. *NGO legitimacy: reassessing democracy, accountability and transparency*. Ithaca: Cornell Law School Paper Series, paper 6, 2005, p. 23. Ver também MCDUGALL, G. J. A decade in human rights law: decade of NGO struggle. *Human Rights Brief*, Washington D.C., v. 11, n. 3, p. 12, 2004, p. 15.
22. ODINKALU, 2000, p. 4.
23. *Ibid*, p. 1.
24. BELOW, G. & KETTLESON, J. From ethics to politics: confronting scarcity and fairness in public interest practice. *Boston University Law Review*, v. 58, 1978, p. 384.
25. LOPEZ, 1992, p. 196.

ABSTRACT

The article analyzes the negative impact of popular strategies used by international human rights organizations when promoting human rights causes; namely human rights reporting, advocacy and strategic litigation. It critically assesses these strategies, and questions whether they are working and if so, for whom. At the same time, the author questions the legitimacy of international human rights organizations to represent victims of human rights violations and their lack of accountability towards the victims. The author argues that the means used by human rights advocates in their work might be damaging and counterproductive for the victims as their methods often falsify the true experience of victims of human rights violations and end up suppressing their independence, competence and solidarity. Rather than eliminating power relations and domination over those they aim to help, human rights advocates often sustain power imbalances and use human rights violations as a commodity. The article calls for broader cooperation of human rights advocates with victims, by embracing more holistic models of activism.

KEYWORDS

Perils of international advocacy – Accountability - Human rights organizations – Victims - Critical lawyering

RESUMEN

El artículo analiza los efectos negativos de estrategias utilizadas por organizaciones internacionales de derechos humanos al momento de promover causas de derechos humanos, a saber, la presentación de informes de derechos humanos, la promoción y defensa y el litigio estratégico. Se evalúan críticamente estas estrategias, y se cuestiona si están funcionando y, en caso afirmativo, a favor de quién. Al mismo tiempo, la autora pone en duda la legitimidad de las organizaciones internacionales de derechos humanos para representar a las víctimas de violaciones de derechos humanos y su falta de rendición de cuentas. La autora sostiene que los medios utilizados por los defensores de derechos humanos en su labor pueden ser perjudiciales y contraproducentes para las víctimas ya que a menudo falsifican la verdadera experiencia de las víctimas y terminan suprimiendo hasta su independencia, competencia y solidaridad. Bukovská afirma que en lugar de eliminar las relaciones de poder y de dominación, los defensores de derechos humanos a menudo perpetúan los desequilibrios de poder y usan las violaciones de derechos humanos como una mercancía. El artículo insta a una cooperación más amplia entre los defensores de los derechos humanos a través de modelos más integrales de activismo.

PALABRAS CLAVE

Peligros de la promoción internacional - Rendición de cuentas - Organizaciones de derechos humanos - Víctimas – Crítica de la abogacía



JEREMY SARKIN

Jeremy Sarkin é formado em Direito pela Universidade de Natal (Durban), tem mestrado pela faculdade de Direito de Harvard e doutorado pela Universidade de Western Cape (Cidade do Cabo). Exerce advocacia na África do Sul e no Estado de Nova York. Atualmente é professor visitante emérito de Direito na Hofstra University, em Hempstead, Nova York. Em março de 2008, foi escolhido pelo Conselho de Direitos Humanos para ser Relator Especial e membro do Grupo de Trabalho das Nações Unidas sobre Desaparecimentos Forçados ou Involuntários.

Email: JSarkin@post.harvard.edu

RESUMO

Embora as prisões na África sejam consideradas as piores do mundo, muitos outros sistemas carcerários são ainda piores no que concerne à violência, superlotação e vários outros problemas. Com isso, não se pretende afirmar que as prisões africanas sejam exemplos de direitos humanos. Muitas estão em condições deficientes e suas práticas estão em conflito com os padrões de direitos humanos. No entanto, as prisões em diferentes partes do mundo estão em crise. Nunca antes houve tantos problemas nos sistemas penais e uma população tão grande nas instituições carcerárias.

Este artigo analisa o desenvolvimento histórico das prisões africanas desde os tempos coloniais e avalia o legado que o colonialismo deixou nas prisões do continente. Analisa também um conjunto de questões referentes à situação das prisões na África, como detenções preventivas, superlotação, recursos e governança, aprisionamento de mulheres e crianças, e reabilitação. Um espaço substancial é dedicado às reformas que estão ocorrendo em todo o continente, e a recomendações em relação à necessidade de mais reformas. Examinam-se também os papéis da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos e do Relator Especial sobre Prisões e Condições de Detenção na África.

Original em inglês. Traduzido por Andrea Pochak.

PALAVRAS CHAVES

África – Direitos humanos – Prisões – Colonialismo – Prisão preventiva – Superlotação – Mulheres – Crianças – Governança – Recursos – Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos – Reabilitação – Reforma.



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível *online* em <www.revistasur.org>.

PRISÕES NA ÁFRICA: UMA AVALIAÇÃO DA PERSPECTIVA DOS DIREITOS HUMANOS

Jeremy Sarkin

Introdução

De um modo geral, os condenados nas prisões africanas enfrentam anos de confinamento em alojamentos superlotados e sujos, com comida insuficiente, higiene inadequada e pouca ou nenhuma roupa ou outras conveniências. Embora essas condições não sejam idênticas em todo o continente, sua predominância desperta preocupações e precisa ser solucionada por meio de reformas do sistema e atenção aos direitos humanos. Ademais, existem também diversas barreiras – entre elas, sigilo estatal, sociedade civil frágil e falta de interesse público – que inibem o levantamento de dados confiáveis acerca das prisões africanas.¹ Esse véu de ignorância no que concerne às condições das prisões apenas alimenta a negligência e os abusos contra os encarcerados. Não obstante, é necessário investigar as prisões africanas e gerar informações sobre os problemas que afetam o sistema penal do continente.²

O artigo delinea as diversas etapas históricas decisivas na evolução das prisões africanas. Examina certas áreas nas quais as prisões em toda a África não garantem os mínimos quesitos em direitos humanos. Embora se reconheça que a África compreende 53 países com diferenças profundas entre si, muitos temas comuns de abuso dos direitos humanos aparecem quando se realiza uma avaliação continental, tais como: escassez de recursos e falhas de administração; superlotação e más condições nas prisões; falhas na proteção dos direitos dos detidos preventivamente, das mulheres e das crianças; o potencial não explorado de penas alternativas; e mandatos de reabilitação não cumpridos. O artigo examina ainda diversas fontes possíveis de supervisão e reforma, tais como a

Ver as notas deste texto a partir da página 47.

Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos e o Relator Especial sobre Prisões e Condições de Detenção na África.

É evidente que as prisões africanas enfrentam um conjunto de problemas, como a falta de uma boa administração, de dotações e de outros recursos. Essas deficiências resultaram em superlotação e outras condições carcerárias abusivas. Todavia, é também patente que diversos governos e organizações comprometeram-se com a tarefa de melhorar a sorte da população de africanos encarcerados pela promoção de seus direitos. Em consequência, a África conta com inúmeras instituições e instrumentos inovadores destinados a proteger os direitos daqueles que estão atrás das grades. O que se faz necessário agora é a vontade política e os recursos para traduzir essas disposições em prática.

A prisão africana: mais uma herança do colonialismo

Antes de iniciar qualquer análise do estado atual das prisões africanas, é essencial lançar um olhar para o passado e considerar o desenvolvimento das instituições penais em todo o continente. A prisão não é uma instituição nativa da África. Como tantos outros elementos da burocracia africana de hoje, ela é um resquício dos tempos coloniais, uma importação européia destinada a isolar e punir oponentes políticos, exercer a superioridade racial e administrar punições capitais e corporais.

O encarceramento como punição era desconhecido na África quando os primeiros europeus chegaram. Embora a detenção preventiva fosse comum, os delitos eram corrigidos por indenização em vez de punição. Os sistemas de justiça locais eram centrados na vítima, não no acusado, com o objetivo de compensar, ao invés de encarcerar. Mesmo em Estados centralizados que criaram prisões, o objetivo do encarceramento continuou a ser uma forma de garantir a compensação para a vítima, em vez de punir os criminosos.³ O encarceramento e a pena capital eram vistos como último recurso nos sistemas judiciários africanos, a serem usados apenas quando criminosos reincidentes e feiticeiros representassem riscos sociais para as comunidades locais.⁴

Embora o encarceramento como punição não tenha criado raízes na África até o final do século XIX,⁵ houve duas exceções a essa caracterização. Primeiro, usaram-se prisões em conexão com o tráfico de escravos do Atlântico.⁶ Segundo, as nações da África meridional começaram a usar o encarceramento muito antes do resto do continente, em alguns casos, já no começo do século XIX.

Ainda nos primórdios quando as potências coloniais chegaram da Europa, elas utilizaram a prisão não como um instrumento para punir o cometimento de crimes comuns, mas sobretudo para controlar e explorar populações locais potencialmente rebeldes. Portanto, as primeiras experiências na África com encarceramento formal não tiveram como alvo a reabilitação ou a reintegração de criminosos, mas a subjugação econômica, política e social de povos nativos. Foi nessas primeiras prisões que mesmo os mais leves infratores foram submetidos a um confinamento brutal e recrutados como mão de obra barata.

As prisões do final do século XIX não eram meros depósitos para as vítimas da opressão colonial, mas também manifestações de superioridade racial européia. Os colonizadores e conquistadores europeus consideravam os africanos povos sub-humanos, selvagens aos quais não era possível “civilizar”.⁷ Por exemplo: os detentos brancos, ao contrário dos negros, desfrutavam de abrigo, comida e vestimentas de melhor qualidade, bem como de treinamento vocacional, visando prepará-los para a soltura, reabilitação e reintegração.⁸ Além disso, enquanto as prisões européias acabaram com a tortura no final do século XIX, as prisões coloniais confiaram cada vez mais nessa prática como meio de reprimir os povos nativos e reforçar o dogma racista. Tortura e pena capital foram legitimados entre europeus pela caracterização dos africanos como incivilizados, infantis e selvagens.⁹

Contudo, apesar da conexão da brutalidade na prisão com as políticas racistas e coloniais do final do século XIX, a opressão penal persiste em uma escala alarmante e com uma estarrecedora profundidade na África pós-colonial. Ademais, problemas correlatos tais como subdesenvolvimento, dependência de ajuda externa, opressão política e degradação humana continuam a grassar no continente, apesar da retirada há muitas décadas das potências coloniais. No interior das prisões, superlotação, infraestrutura precária, punição corporal e capital, corrupção, prisão preventiva prorrogada, cultura de gangues e atenção inadequada às mulheres e jovens evidencia uma alarmante falta de mudança desse quadro, apesar da partida dos criadores do sistema penal da África há mais de quarenta anos.

Como a história das prisões africanas deixa claro, o encarceramento foi trazido da Europa para a África como um meio para subjugar e punir aqueles que resistissem à autoridade colonial. O emprego de punições corporais e capitais para encobrir a opressão política foi o objetivo central das primeiras prisões africanas. À luz dessa gênese, portanto, não surpreende que as prisões africanas atuais não cumpram suas metas declaradas de reabilitação e ainda persistam em cumprir os objetivos e cometam os abusos iniciados séculos atrás.

Prisão preventiva

Antes de analisar a difícil situação dos detentos africanos, vale a pena explorar as circunstâncias das detenções. Uma grande parte da população carcerária dos países africanos é composta por indivíduos que aguardam julgamento e pena. Por exemplo, dois terços dos 18 mil presos em Uganda ainda esperam por julgamento.¹⁰ Na prisão de Joanesburgo, na África do Sul, alguns detentos chegam a esperar o encontro com o juiz por até sete anos.¹¹ Tais atrasos levam a consolidação das populações nas prisões e locais de detenção e resultam no fenômeno da superlotação, sobre o qual falaremos mais adiante.

Apesar da reclamação de serem as mais superlotadas do mundo, as prisões africanas encontram-se próximas da média global para detenções preventivas. A média de presos que esperam por julgamento no continente é de 45 por 100

mil, enquanto a cifra global é de 44 por cem mil.¹² Enquanto a taxa média global de detenções à espera de julgamento é de 29%, na África é de 36%.¹³ Em alguns países da América Latina, como Paraguai e Honduras, essa taxa chega a 90%.¹⁴

A prisão preventiva não constitui em si mesma uma violação dos direitos humanos, desde que ocorra sob condições apropriadas, por um breve período e como último recurso. Embora seja difícil obter estatísticas sobre a duração das prisões preventivas na África, os indícios sugerem que as esperas são mais longas nas nações da África Central e Ocidental e que esse tipo de detenção é freqüentemente arbitrária, abrangente e sob condições terríveis. E o que é mais importante, há uma desproporção do número de pobres presos em comparação com os ricos, porque eles não podem bancar os advogados ou subornos necessários para assegurar pronta liberação. Além disso, não é apenas o detento que sofre em consequência da prisão preventiva indiscriminada: as próprias prisões sentem o peso das altas taxas de aprisionamento. A taxa mais alta de detentos preventivos em cárcere na África, por exemplo, encontra-se na Libéria (97,3%); o segundo lugar pertence a Mali, com 88,7%, Benin está em quarto lugar com 79,6 e o Níger vem em seguida com 76%.¹⁵ Sem dúvida, a superlotação desses sistemas prisionais poderia ser aliviada pela reforma do processo de detenção.

Essa reforma foi proposta pela Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos, que publicou diversos documentos contendo diretrizes para audiências preventivas eficazes. Além disso, a Comissão adotou diversos instrumentos para enfatizar essas recomendações, como a Resolução sobre o Direito ao Procedimento de Recurso e Julgamento Justo, de 1997; a Declaração de Kampala sobre as Condições das Prisões Africanas; a Resolução sobre Diretrizes e Medidas para a Proibição e Prevenção de Tortura, Tratamento ou Punição Cruel, Desumana ou Degradante na África, de 2002; desse mesmo ano, o Plano de Ação de Ouagadougou, e os Princípios e Diretrizes sobre o Direito a Julgamento Justo e Assistência Legal na África, de 2003. Embora esses documentos ostentem a promessa do advento de “bons procedimentos”, há muito mais a ser feito para aliviar o tratamento arbitrário, díspar e desumano dos detidos preventivamente na África.¹⁶

Condições das prisões africanas: superlotação e dotação insuficiente

A superlotação talvez seja a preocupação mais urgente no que concerne às prisões africanas. Países como Camarões, Zâmbia, Burundi, Quênia e Ruanda concentram a maioria das prisões mais superlotadas do mundo.¹⁷ Como muitos dos problemas que as prisões africanas enfrentam nos dias de hoje, a superlotação tem suas raízes no passado colonial do continente. Elas estiveram no patamar ou acima de sua capacidade praticamente desde sua criação. Tendo em vista os muitos desafios que a África pós-colonial enfrenta, não é de admirar

que as prisões tenham sido deixadas de fora da extensa lista de tarefas voltadas para o desenvolvimento de muitos governos pós-coloniais.

Antes de examinar o tamanho da população carcerária na África, uma palavra deve ser dita acerca das condições físicas em que essa população é mantida. Não há nenhuma surpresa no fato de as prisões de toda a África apresentarem péssimas condições. Os prédios são velhos, mal ventilados e com sistemas de esgoto inadequados. Tais condições são perfeitas para a disseminação de doenças contagiosas. Com frequência, os detentos não têm onde dormir ou sentar, a higiene é precária e a comida e o vestuário são inadequados.¹⁸ Em meio a tanta decadência e privação, funcionários sobrecarregados têm dificuldade em supervisionar os detentos e prover bons níveis de higiene e nutrição.

Superlotação: as causas

Na África, a carência de recursos em diversos níveis do sistema judiciário resulta em superlotação das prisões. Embora as prisões africanas possam não abrigar tantos detentos quanto os cárceres de outras partes do mundo, a escassez de policiais e juízes pode ser considerada fator de crescimento da população carcerária.¹⁹ Essa carência de pessoal levou ao aumento do número de detentos em regime preventivo e reencarcerados preventivamente que, como se demonstrou acima, constituem a vasta maioria das populações prisionais de muitas nações africanas.²⁰

Superlotação: conseqüências

As prisões africanas possuem às vezes “celas superlotadas nas quais os detentos dormem por turnos; [...] carcereiros que “vendem” infratores juvenis para sexo com outros presos; e [...] guardas que contrabandeam armas, drogas e álcool para gangues paramilitares de presidiários”.²¹ Os casos relatados de morte por HIV/Aids na prisão sofreram um aumento exponencial na última década.²² Alojamentos confinados e superlotados também levam a ataques sexuais e suicídios. Mesmo que muitas prisões africanas não sofram com problemas de violência e de saúde extremos, a presença dessas tendências em qualquer prisão desperta preocupação.²³

Ao condenar as condições das prisões africanas, o jornalista Michael Wines afirmou em 2004 que:

[...] a desumanidade das prisões africanas é uma vergonha que se esconde a olhos vistos. A prisão de Black Beach, na Guiné Equatoriana, é famosa pela prática da tortura. A comida é tão escassa nas cadeias de Zâmbia que as gangues manipulam-na como instrumento de poder. As prisões do Congo acolhem crianças com apenas oito anos de idade. Os prisioneiros quenianos perecem de doenças facilmente curáveis como a gastroenterite.²⁴

Aproximadamente um em cada sessenta detentos da prisão de Maua, no Maláui, morre enquanto cumpre a sentença, enquanto que nos Estados Unidos a proporção é de um em 330.²⁵ Além do mais, o estupro é comum numa população composta em larga medida por HIV-positivos e suspeita-se que se trate de um método de controle das ganges no interior das prisões.²⁶

Apesar de não haver desculpas para as condições inumanas nas quais vivem os detentos africanos, é preciso ter presente que tais circunstâncias devem ser inseridas no contexto de privação generalizada de todo o continente. Sendo a pobreza a norma para um grande segmento de africanos, não é de se surpreender que condições miseráveis de existência persistam atrás dos muros das prisões. Ainda assim, a Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos insiste na condenação do estado das prisões do continente:

As condições das prisões e dos detentos em muitos países africanos são agravadas por sérias deficiências como alta aglomeração, condições físicas, sanitárias e de saúde precárias, programas recreacionais, vocacionais e de reabilitação inadequados, contatos restritos com o mundo externo, e uma alta porcentagem de indivíduos aguardando julgamento, entre outros problemas.²⁷

Embora dados confiáveis sobre as prisões africanas não estejam facilmente disponíveis como nos Estados Unidos, os indícios sugerem que as tendências são similares. Pesquisas realizadas por estudiosos e ONGs indicam que as doenças estão mais presentes entre as populações carcerárias do que nas populações livres.²⁸ Por exemplo, algumas dessas pesquisas estimam que na África do Sul o índice de infecção por HIV entre prisioneiros é o dobro que o da população em geral.²⁹ Até mesmo os indicadores da presença de HIV entre os guardas das prisões de Gana são mais altos do que os detectados na população em geral.³⁰

Além das doenças, os detentos africanos também sofrem desproporcionalmente de mortes anormais. Em 2002, por exemplo, pelo menos cem prisioneiros ganenses morreram de desnutrição e de doenças resultantes da falta de higiene e da superlotação.³¹ De modo similar, centenas de prisioneiros no Quênia, na Nigéria e na Etiópia morreram em consequência de condições parecidas.³²

Superlotação: soluções

Apesar da ameaça à segurança representada pela superlotação, os tribunais africanos têm sido lentos na implementação do direito dos detentos a um espaço adequado. Ao invés disso, as cortes enfocam o tempo que os detentos permanecem atrás das grades, o nível de ventilação das celas, a quantidade de exercício e de sol que é concedida aos prisioneiros, a qualidade da alimentação oferecida, oportunidades para recreação e treinamento, o clima geral, bem como quaisquer condições existentes de trabalho.³³ Na ausência de uma resposta judicial, “padrões

obrigatórios de acomodações” deveriam ser estabelecidos por meio da “determinação de padrões específicos que possam ser contestados no tribunal, se necessário”.³⁴ Por exemplo, um tribunal sul-africano determinou que:

[...]os remédios “usuais”, tais como declarator, interdito proibitório, mandado de segurança e concessões de indenização podem não ser suficientes para remediar [...] falhas sistemáticas ou o cumprimento inadequado das obrigações constitucionais, particularmente se estamos lidando com a proteção, a promoção ou o cumprimento de direitos de natureza programática.*

Isso revela a capacidade limitada do tribunal de julgar questões de superlotação.³⁵ A determinação do tribunal de um “interdito estrutural, um remédio que ordene a um órgão estatal a desempenhar suas obrigações constitucionais e relatar (ao tribunal), de tempos em tempos, seu progresso no cumprimento dessa tarefa”,³⁶ sugere, no entanto, que os tribunais africanos podem ser mais proativos e desempenhar um papel mais amplo no abrandamento das condições ruins das prisões.

Além da falta de recursos judiciais contra abusos resultantes da superlotação, há uma ausência de resposta política ao problema. Apesar das graves conseqüências da superlotação nas prisões africanas, a capacidade carcerária não foi aumentada, nem as prisões foram renovadas ou privatizadas, como o foram na América do Norte e na Europa.

Como a privatização ainda não chegou à África, outros meios de reforma vêm sendo discutidos. Por exemplo, em janeiro de 2006, a Nigéria libertou 25 mil prisioneiros, alguns dos quais aguardavam julgamento havia décadas. O governo também criou juntas – formadas por advogados de direitos humanos e representantes do poder judiciário – em cada uma das 227 prisões do país. Além disso, o governo também criou e proveu um novo cargo, de inspetor-chefe das prisões, que deve reportar-se ao presidente. De acordo com o ex-ministro da Justiça Bayo Ojo, essas medidas foram adotadas, porque “as condições das prisões são terríveis demais. As condições negam a essência da prisão, que é de reformar”.³⁷ O presidente da Tanzânia, Jakaya Mrisho Kikwete, também prometeu melhorar as condições nas prisões do país. “A situação é terrível”, disse ele na ocasião em que determinou uma investigação sobre a superpopulação nas prisões. “Há muito a ser feito para assegurar que os detentos sejam tratados como seres humanos.”³⁸

No nível regional, foram adotadas a Declaração de Kampala sobre as Condições das Prisões Africanas e a Declaração de Ouagadougou para Aceleração da Reforma Penal e Carcerária na África em 1996 e 2002, respectivamente. Ambos os instrumentos buscam melhorar as condições das prisões africanas. No nível internacional, o Conselho da Europa adotou as Normas Prisionais Européias em

* Forma de ação pela qual se busca que algum direito ou interesse seja declarado judicialmente. (N.T.)

2006. Embora não se apliquem aos Estados africanos, essas normas propiciam um guia útil para o desenvolvimento transparente e consistente de uma política carcerária. No entanto, mesmo que a União Africana pretenda adotar diretrizes semelhantes, a insuficiência de recursos e a instabilidade dificultam a implementação de qualquer proposta de reforma.

O malogro em proteger quem é vulnerável: mulheres e crianças nas prisões africanas

O sofrimento das mulheres e crianças nas prisões africanas tem sido amplamente ignorado tanto por estudiosos como pelos formuladores da política penal. Em consequência, essas populações vulneráveis são particularmente marginalizadas em um ambiente já abaixo de qualquer padrão. Embora existam alguns avanços nos sistemas penais europeus, norteamericanos e australianos, visando acomodar melhor mulheres e crianças, essa questão recebe pouca ou nenhuma atenção na África onde, como em todas as partes, a administração carcerária continua a ser um meio decididamente dominado por homens adultos.

Mulheres

A África encontra-se no ponto intermediário da média global de mulheres prisioneiras, consideradas como porcentagem da população carcerária total, o que significa que entre 1 e 6% da população das prisões africanas é composta por mulheres.³⁹ Embora a média africana seja mais baixa do que em qualquer outro lugar do mundo, as médias nacionais variam de indicadores tão altos quanto 4,5% na África Setentrional, 5% no oeste (Cabo Verde) e no sul da África (Botsuana), 3,3% na África Central (Angola) e 6,3% na África Oriental (Moçambique), a 1,7 % no norte da África (Sudão), 1% na África Ocidental (Burkina Faso) e Central (São Tomé e Príncipe), 1,2% na África Oriental (Maláui) e 1,8% na África Meridional (Namíbia).⁴⁰

Antes de examinar em que condições as mulheres africanas se encontram encarceradas, vale a pena observar como elas, antes de mais nada, chegam às prisões africanas. São pessoas extremamente pobres e sem instrução. Em geral, são presas por crimes tais como assassinato ou tentativa de assassinato, infanticídio, aborto e roubo. O sexismo evidencia-se na criminalização e condenação de certas condutas. Em muito países, por exemplo, o aborto – que só afeta as mulheres – é punido com pena de morte.⁴¹

Uma vez na prisão, a discriminação continua. A elas é negado o acesso a programas vocacionais e recreacionais. Com frequência, as prisões carecem de suprimentos adequados para atender às mulheres menstruadas. Quando são encarceradas com homens, ficam vulneráveis ao abuso psicológico e físico da parte dos prisioneiros masculinos, algo que a minguada equipe de funcionários da prisão não pode evitar ou de que até mesmo participa.

Alguns sistemas prisionais proporcionam instalações específicas para o encarceramento de mulheres, mas na maioria dos países, elas ficam nas mesmas instalações que os homens.⁴² Mesmo nos casos em que estão encarceradas separadamente, essas instalações experimentam violências e abusos semelhantes aos que ocorrem nos alojamentos masculinos.⁴³ Além disso, as prisioneiras são particularmente vulneráveis ao abuso sexual cometido por guardas da prisão, seja em presídios femininos ou mistos.

Felizmente, a condição das mulheres prisioneiras está sendo incluída no movimento pela reforma penal em âmbito regional. Por exemplo, a Declaração de Kampala faz um apelo pela melhoria da situação das mulheres nas prisões africanas. No entanto, a declaração apenas pede uma “atenção particular” e um “tratamento apropriado” às “necessidades especiais” das mulheres. Aspirações assim vagas – para não mencionar a total omissão das mulheres grávidas – reflete uma falta de vontade política e de consciência de gênero em relação à reforma das prisões africanas para todos aqueles que estão atrás das grades.

Crianças

Embora haja muito menos crianças do que mulheres nas prisões africanas, certas instituições abrigam populações particularmente altas de jovens. Além disso, muitos sistemas penais deliberadamente diminuem as cifras que se referem às populações jovens para evitar um exame mais minucioso e uma crítica a suas políticas. De acordo com os dados disponíveis, as crianças constituem 0,5 a 2,5% do total da população carcerária, sendo que a maioria dessas crianças aguarda julgamento por meses ou mesmo anos. As prisões sul-africanas acomodam o maior número de prisioneiros infantis da África, calculados em 3.600. As prisões da Namíbia acolhem a maior porcentagem de crianças, com 5,5% do total da população prisional do país.⁴⁴

As crianças chegam à prisão por duas diferentes rotas na África: ou nascem de mulheres prisioneiras ou foram condenadas por sua suposta conduta criminal.⁴⁵ Com frequência, seus crimes são infrações menores ou insignificantes tais como vadiagem, não portar documentos de identificação, ociosidade, gazetear aulas, pedir esmolas e não se submeter ao controle dos pais. Por causa dessas infrações leves, elas podem ficar detidas à espera de julgamento durante a maior parte dos anos de formação de seu desenvolvimento.

Tal como acontece com as mulheres, a maioria dos sistemas prisionais africanos – com exceção da África do Sul, Costa do Marfim, Mali e Angola – carecem de recursos para acolher as crianças em separado dos adultos. A mistura de crianças com a população carcerária em geral pode levar a conseqüências desastrosas. Em primeiro lugar, crianças presas nessas circunstâncias precisam competir com os adultos por recursos escassos, tais como comida. Em segundo lugar, considerando-se que as prisões africanas não cumprem os padrões básicos mínimos para adultos, não é de se surpreender que elas fiquem abaixo dos padrões internacionais para a detenção juvenil. A superpopulação, por exemplo,

compromete a saúde e a higiene das crianças prisioneiras e as expõe ao crescente risco de abuso sexual. As necessidades educacionais, de desenvolvimento, de saúde e nutrição dos jovens não são atendidas.

Embora esteja em curso algum progresso, particularmente nos países citados acima, visando separar os prisioneiros infantis dos adultos, muito mais ainda precisa ser feito. Pode-se tomar como exemplo um país como o Egito, que está experimentando programas de justiça reparadora e de tratamento em liberdade como alternativas ao encarceramento de jovens.⁴⁶ Programas preventivos, bem como políticas de reabilitação e reintegração também podem favorecer os infratores infantis antes que eles percam preciosos anos de desenvolvimento na prisão.

Reabilitação: o objetivo difícil de alcançar

Entre os muitos objetivos do encarceramento – punição, dissuasão, desaprovação pública, incapacitação, reabilitação, e reintegração – os dois últimos permanecem os objetivos mais esquivos e controvertidos, particularmente na África.

A reabilitação é um alvo difícil para as prisões africanas atingirem, em grande parte devido à falta de recursos. Superlotação e insuficiência de fundos impedem a implementação de esquemas de reabilitação efetivos. Embora a reabilitação seja o objetivo de muitos formuladores de políticas penais na África, a falta de vontade política impede sua realização final. Isso é particularmente lamentável, tendo em vista que as poucas pesquisas disponíveis sobre o tema indicam que os índices de reincidência na África caem quando existem programas efetivos de reabilitação.⁴⁷ Isso poderia ser atribuindo em parte aos vínculos estabelecidos pelos prisioneiros e seus familiares ou outros membros da comunidade; vínculos que ajudam a apoiar os prisioneiros durante seu processos de reintegração e evitam a reincidência.

A reabilitação faz parte dos muitos instrumentos regionais que visam a melhoria das condições carcerárias em toda a África. A Declaração de Ouagadougou para Aceleração da Reforma Penal e Prisional na África, por exemplo, pede a promoção da reabilitação e da reintegração de ex-criminosos. O Plano de Ação que acompanha a Declaração também especifica medidas que os governos e as ONGs deveriam adotar para aumentar a eficácia da reabilitação de criminosos e detidos preventivamente. Em muitas nações africanas, como Gâmbia, Camarões, e São Tomé e Príncipe, a legislação também busca a promoção dos direitos humanos dos prisioneiros.⁴⁸ Porém, essas medidas falham ao tratar da reabilitação em vez de focalizar a superlotação, falta de pessoal e treinamento e padrões mínimos para as prisões.

Felizmente, países como África do Sul, Uganda, e Botsuana avançaram na direção de implementar seus programas de reabilitação. Ainda que enfrentem desafios para pôr em prática esses programas, esses países se esforçam em aderir ao Plano de Ação. Seus programas centram-se no treinamento educacional e

vocacional, apoio psicológico, promoção do contato familiar fora da prisão, acesso a serviços religiosos e integração na sociedade civil, de modo a reabilitar os prisioneiros e reintegrá-los na comunidade.

Os resultados desses esforços são difíceis de serem mensurados, por falta de consenso no que diz respeito aos padrões e medidas para avaliar o sucesso. No entanto, as práticas até o momento têm revelado algumas características em comum entre os programas bem sucedidos, tais como: foco na promoção de habilidades relativas a emprego, flexibilidade suficiente para atender às necessidades individualmente identificadas, serviços multidimensionais integrados que tratam de um vasto espectro de fatores, monitoramento e acompanhamento constante, equilíbrio entre qualidade e quantidade, colaboração com as famílias e as comunidades, componentes de justiça restauradora em que os infratores aceitam responsabilidade, e durações mínimas de nove a doze meses. Embora os programas de reabilitação e de reintegração sejam novos na África, desenvolvimentos positivos até o presente mostram alguns êxitos, o que indica que essas iniciativas merecem um apoio maior.

Recursos e governança das prisões

As condições descritas acima resultam, em parte, de uma escassez de recursos e de boa governança. Com efeito, a falta de recursos é um dos maiores desafios enfrentados pelas prisões africanas. Em um continente com tantas carências sociais, a proteção dos prisioneiros está longe de figurar no topo das listas de prioridades. Além disso, a opinião dominante é que a prisão é um lugar de detenção, punição e contenção, em vez de reabilitação e reintegração.⁴⁹ Em consequência, as prisões africanas apresentam uma alta taxa de reincidência que pressiona ainda mais os recursos sociais e financeiros de nações já empobrecidas.⁵⁰ Além disso, a escassez de recursos conduz à privação dos prisioneiros.

É difícil definir e mensurar a boa governança prisional, em parte porque existem pouquíssimas pesquisas para identificar as boas práticas na África, em particular nas áreas de administração, gerenciamento e funcionamento apropriado. Vários instrumentos internacionais delineiam um consenso mundial sobre temas como objetivos aceitáveis, condições e tratamento dos criminosos na prisão.⁵¹ Ademais, o aumento da criminalidade na África, a diminuição dos recursos e a crença de que a prisão é uma forma de disciplina conspiram juntos para tornar as condições carcerárias totalmente atroz em alguns países.

A insuficiência de pessoal bem treinado também dificulta a governança das prisões africanas. A escassez de funcionários pode exacerbar o estresse do pessoal, levando a mais desafios dentro de um sistema já eivado de problemas. Funcionários incompetentes podem piorar as condições existentes para os administradores de prisões. Com insuficiência de funcionários, os prisioneiros precisam ficar confinados em suas celas, exacerbando assim os problemas associados à superpopulação descritos acima. Essa escassez também dificulta a

criação e aplicação de programas de reabilitação, aumentando o problema da superpopulação e da reincidência. Por fim, a boa governança é essencial para manter os padrões de saúde pública no interior das prisões africanas. É preciso aumentar o número de funcionários e utilizar métodos mais eficientes a fim de assegurar a remoção de resíduos, alimentação melhor, rações maiores e medidas adequadas para combater a difusão de doenças, em especial o HIV/Aids. Necessita-se de educadores da saúde pública para ensinar aos prisioneiros a não contrair o HIV; deve-se ainda fornecer camisinhas; e os presos HIV-positivos precisam receber cuidados adequados.

Esses problemas podem ser mitigados com algumas medidas: implementação de programas de treinamento adequados; recrutamento de mais funcionários; promoção de camaradagem entre os funcionários; aumento de salários e benefícios dos funcionários; supervisão, direção e disciplinamento adequados do pessoal; e incentivos de carreira aos funcionários. Essas medidas podem não somente aliviar os problemas com funcionários e promover uma melhor governança das prisões, como também criar um clima de respeito aos direitos dos prisioneiros.

Apesar da situação terrível da governança e da escassez de recursos nas prisões africanas, tomaram-se algumas medidas positivas durante a última década para melhorar a vida dos encarcerados. Por exemplo, doadores contribuíram com dinheiro e assistência técnica aos sistemas penais africanos.⁵² A maioria dos governos do continente ilustrou seu compromisso com os direitos dos prisioneiros mediante a adoção de instrumentos, eventos e instituições regionais, tais como a Declaração de Kampala sobre as Condições das Prisões Africanas; a Quarta Conferência dos Diretores de Serviços Correcionais da África Central, Oriental e Meridional, a Declaração sobre Boa Prática Prisional de Arusha e o Plano de Ação de Ouagadougou.

Os instrumentos acima citados enfatizam a importância de uma administração carcerária eficaz e de uma liderança prisional competente. A liderança influencia todo o sistema carcerário, enquanto a administração eficaz é essencial para assegurar o bom funcionamento da prisão. O recrutamento, o treinamento e a educação eficientes do pessoal também melhoram a governança. Infelizmente, um número considerável das administrações de prisões africanas está nas mãos da polícia ou das forças militares, o que pode engendrar estruturas autoritárias e políticas disciplinares violentas. A gestão descentralizada também pode comprometer a administração das prisões, especialmente na ausência de uma autoridade nacional do sistema carcerário.

Para restaurar a dignidade das prisões africanas: caminhos para a reforma

Desde meados da década de 1990, a reforma do sistema carcerário africano ganhou destaque graças aos esforços de organizações não-governamentais e governamentais que incluíram os abusos resultantes da superlotação das

prisões africanas no quadro maior das violações dos direitos humanos. Desenvolveram-se várias estratégias para proteger os direitos dos prisioneiros em todo o continente, entre elas tendências nacionais no sentido de sentenças alternativas e tentativas regionais de supervisão e compromissos com reformas. Várias dessas iniciativas são destacadas a seguir.

Sentenças alternativas: uma válvula de segurança para a superpopulação?

Uma maneira de evitar a superpopulação – e, em conseqüência, respeitar os direitos humanos nas prisões – é utilizar sentenças alternativas. Vários sistemas penais africanos já começaram a experimentar essa prática e embora seja cedo para generalizar os resultados de algumas poucas experiências positivas feitas sob condições específicas, os primeiros indícios sugerem que a prática justifica mais estudos e replicações.

A forma mais comum de sentença alternativa é aquela em que os culpados de infrações menores, em vez de serem mandados para a prisão, são condenados a prestar serviços à comunidade. É óbvio que esse tipo de prática reduziria a superpopulação das prisões. No entanto, essas sentenças alternativas exigem supervisão e administração, custos com os quais as nações africanas ainda não podem arcar. Em conseqüência, propuseram-se também multas e compensações como sentenças alternativas ao encarceramento.

A falta de fundos não é o único obstáculo às sentenças alternativas no continente. Existem vários obstáculos administrativos para a implementação de programas desse tipo, tais como a harmonização dos vários interesses de grupos como a mídia, os partidos políticos, as vítimas, os criminosos e a população em geral, em especial quando as sentenças não incluem tempo de prisão. Uma definição clara dos crimes e de suas sentenças alternativas correspondentes pode ajudar a avaliar a viabilidade política do uso dessas sentenças para aliviar a superpopulação carcerária.

Além disso, a implementação de sentenças alternativas encontra o problema da falta de governança transparente e presença de corrupção em muitos países africanos. O sucesso desses projetos alternativos – na verdade, de qualquer projeto relativo a sentenças – repousa parcialmente na transparência e na integridade do sistema de justiça criminal. Infelizmente, os sistemas africanos estão eivados de corrupção, embora existam medidas em andamento para resolver esse problema.

Por certo, as sentenças alternativas não são uma panacéia para todos os males que afligem as prisões africanas. Porém, com a contribuição de organizações internacionais, ONGs, governos e indivíduos, as barreiras à essa prática podem ser superadas e ela pode se tornar um instrumento importante na diminuição da superpopulação nas prisões.

Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos: potencial de proteção

A Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos, que funciona desde 2002 sob os auspícios da União Africana, tem desempenhado um papel importante na melhoria das condições das prisões em todo o continente. Uma maneira pela qual a Comissão contribuiu para a melhoria da vida dos prisioneiros foi mediante a investigação e o julgamento das violações de direitos. A Comissão investigou também as condições das prisões africanas mediante a nomeação de vários relatores especiais, a criação de grupos de trabalho e o julgamento de casos específicos. A Comissão também interrogou governos e formulou resoluções sobre as condições carcerárias em todo o continente.

Vários dos grupos de trabalho e relatorias especiais são importantes para a área de reforma das prisões na África. Por exemplo, a Comissão designou um Relator Especial sobre os Direitos das Mulheres na África, um Grupo de Trabalho sobre Pena de Morte, um Grupo de Trabalho sobre Questões Específicas Relacionadas com o Trabalho da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos, um Grupo de Trabalho sobre Populações e Comunidades Indígenas na África, um Relator Especial sobre Defensores dos Direitos Humanos na África, um Relator Especial sobre Liberdade de Expressão na África e um Relator Especial sobre Prisões e Condições de Detenção.⁵³ O trabalho deste último será discutido com mais detalhes adiante.

Os instrumentos de direitos humanos internacionais e regionais desempenham um grande papel no trabalho da Comissão e de seus órgãos subsidiários no curso de seus trabalhos sobre condições das prisões africanas. Por exemplo, a Comissão fez uso do Padrão Mínimo de Regras para o Tratamento de Prisioneiros da ONU, do Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos, do Corpo de Princípios da ONU para a Proteção de Todas as Pessoas sob Qualquer Forma de Detenção ou Aprisionamento, da Carta Africana de Direitos ao Bem-estar da Criança e do Protocolo sobre Direitos das Mulheres.⁵⁴ Ademais, em 1995, a Comissão adotou a Resolução sobre Prisões na África, que ampliou os direitos e as proteções estabelecidos na Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos aos prisioneiros e detidos.

A Comissão busca enfatizar a responsabilidade do Estado perante o indivíduo no que tange ao cuidado com os prisioneiros e garantir o padrão mínimo dos direitos dos presos. Porém, ela ainda não estabeleceu padrões coerentes (por meio de diretrizes) no que concerne aos graus ou até aos elementos de violação dos direitos dos prisioneiros. Em seus casos, a Comissão costuma ouvir as provas de um queixoso e avaliar a resposta do governo. Na ausência de uma resposta governamental, a Comissão simplesmente decide a favor do queixoso.⁵⁵

A Comissão adotou, no entanto, várias resoluções sobre os padrões das prisões na África, entre elas a Resolução sobre a Adoção da Declaração de

Ouagadougou e o Plano de Ação de Aceleração da Reforma Penal e Carcerária na África. Esses dois instrumentos contêm recomendações sobre como reduzir a superpopulação, tornar as prisões da África mais auto-suficientes, promover programas de reabilitação e reintegração, tornar as administrações carcerárias mais responsáveis por seus atos, estimular melhores práticas, promover a Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos e apoiar o desenvolvimento de uma Carta dos Direitos Básicos dos Prisioneiros no âmbito da ONU.

Há vários métodos pelos quais os países africanos podem obedecer aos padrões estabelecidos nas resoluções da Comissão. Por exemplo, as sentenças alternativas, a justiça restauradora e tradicional e conexões entre os sistemas de justiça criminal formal e tradicional ajudariam a resolver o problema da superlotação. Esta também pode ser diminuída com a descriminação de algumas infrações menores, com tentativas de acelerar os julgamentos, com a punição dos advogados (que devem reembolsar os custos causados por atrasos) e com a restrição do tempo da custódia pela polícia a 48 horas. As prisões poderiam ser mais auto-suficientes se seus funcionários fossem mais bem treinados, como sugere o Plano de Ação. Haverá mais chance de alcançar as metas de reabilitação e reintegração se os prisioneiros tiverem acesso a treinamento profissional. Suas perspectivas de emprego aumentam por meio da educação e cresce com a interação com suas famílias e comunidades. Por fim, como aconselha o Plano de Ação, os administradores de prisões deveriam responder pelo abuso dos prisioneiros mediante a adoção de uma legislação nacional que seja consistente com as obrigações internacionais dos direitos humanos e de inspeções independentes das prisões.

Um instrumento adicional – as Diretrizes de Robben Island, adotadas pela Comissão em 2002 – estimula as nações africanas a adotarem padrões mínimos internacionais de condições carcerárias e dá instruções detalhadas sobre como alcançá-los. As Diretrizes incluem também recomendações específicas para combater muitos dos problemas delineados neste artigo, inclusive condições físicas das prisões, o uso de sentenças alternativas para mitigar a superpopulação e a separação de grupos vulneráveis como mulheres e crianças. Por fim, essas Diretrizes criaram um importante comitê de acompanhamento para distribuir informações sobre elas (as Diretrizes) na África.

Ademais, a Comissão não precisa ser a única instituição a empreender monitoramento e reformas das prisões na África. Vários países criaram, por exemplo, instituições nacionais de direitos humanos que, embora de eficácia variável, podem monitorar as condições das prisões em seus territórios. O desafio que muitas dessas questões enfrentam é o da amplitude. Muitas instituições nacionais de direitos humanos estão encarregadas de supervisionar a implementação desses direitos, não somente nas prisões. Por exemplo: embora a África do Sul tenha designado um Juiz Inspetor de Prisões para receber e investigar as queixas dos presos e uma Diretoria Independente para Queixas, para investigar alegações contra o comportamento da polícia na

detenção preventiva, mais de quinhentas pessoas morreram sob custódia da polícia no país desde 1994. Em certos momentos, esse número chegou a setecentas pessoas detidas em caráter preventivo.⁵⁶ Portanto, há necessidade de uma supervisão contínua e crescente das prisões e outras instalações de detenção.

A Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos adotou uma abordagem multifacetada – implicando relatores especiais, casos e resoluções – para resolver os problemas das prisões africanas. Porém, a falta de estrutura diminui em geral a eficácia da Comissão. É necessária uma maior coordenação entre as estratégias, bem como uma centralização dos esforços de reforma para que as prisões africanas melhorem suas condições. A Comissão estabeleceu os alicerces para o respeito aos direitos dos prisioneiros e eles simplesmente precisam ser implementados de forma mais eficiente.

Relator Especial sobre Prisões e Condições de Detenção na África

Como mencionamos antes, a Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos designou vários relatores especiais cujo trabalho diz respeito aos direitos dos prisioneiros – inclusive o Relator Especial sobre Prisões e Condições de Detenção (SRP), que foi nomeado em 1996. Essa designação foi feita de acordo com o Artigo 45 (1)(a) da Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos, que permite que a Comissão investigue e promova os direitos humanos no continente. A Comissão pode cumprir esse mandato utilizando qualquer método apropriado, segundo o Artigo 46 da Carta. O benefício da designação do SRP conforme o Artigo 45 (1)(a) é que esse artigo está associado à função de promoção da Comissão, que é realizada em público.

A posição de SRP é preenchida por um membro da Comissão para um mandato de dois anos. O comissário Victor Dankawa, de Gana, foi o primeiro SRP, seguido pela comissária Vera Chirwa, do Maláui, e agora pelo comissário Mumba Malila, de Zâmbia.

O papel do SRP é inspecionar e apresentar relatórios sobre as condições nas prisões a fim de proteger os direitos dos presos. O SRP pesquisa essas condições, comunica-se com os governos africanos no que concerne ao estado de seus sistemas penais, recebe queixas individuais sobre condições carcerárias e responde à Comissão anualmente. O SRP também propõe soluções para os problemas das prisões. Por último, o SRP treina policiais, guardas e administradores carcerários e advogados para melhorar as condições das prisões.

O Relator Especial realiza seu trabalho visitando países, inspecionando suas prisões e apresentando relatórios sobre as condições encontradas. Às vezes, ele realiza também visitas de acompanhamento. Até agora, o SRP realizou dezesseis visitas a treze países, ao ritmo de duas por ano. Todas as visitas obedecem a uma pauta similar. Em primeiro lugar, o SRP se encontra com líderes dos governos e dá uma entrevista coletiva, antes de visitar as prisões,

cadeias e reformatórios por aproximadamente dez dias. Em cada lugar, reúne-se com os administradores de prisões, visita as instalações e se encontra com presos, tanto na presença como na ausência de funcionários. Depois de concluída as visitas, o SRP reúne-se novamente com as autoridades governamentais para fazer recomendações sobre as questões mais urgentes. Após sua visita, ele redige um relatório ao qual o governo pode responder. Prepara-se então uma versão final do relatório, que inclui as respostas do governo. Essa versão costumava estar disponível ao público em geral, o que não acontece mais. Trata-se de um aspecto que deveria ser mudado.⁵⁷

Embora tenham variado de país para país, os relatórios do SRP sempre pediram recursos adicionais para as prisões. Além disso, o Relator Especial requereu com freqüência uma melhoria do treinamento dos funcionários das prisões na área de direitos humanos. Por fim, os relatórios do SRP destacaram muitas vezes a necessidade de melhorar as relações entre prisioneiros como um meio de proteção dos direitos humanos.⁵⁸

Além de examinar as instalações das prisões, o SRP está também encarregado de analisar a legislação penal nacional para verificar sua obediência ao direito internacional e africano. Um relatório desse exame é depois enviado à Comissão, embora este texto também devesse ser tornado público.

Em teoria, o SRP é um instrumento útil para proteger os direitos dos prisioneiros. Porém, várias barreiras dificultam seu alcance e sua importância prática. Em primeiro lugar, ele sofre com a falta de fundos e com o fato de exercer ao mesmo tempo a função de comissário. Em conseqüência, conseguiu visitar até hoje apenas uma fração dos países africanos. Em segundo lugar, o número de suas visitas é restringido porque elas requerem o consentimento dos países. A verdade é que receber o SRP exige um grau de compromisso que inclui seguir as recomendações subseqüentes. Porém, para que o SRP cumpra seu potencial pleno de instituição defensora dos direitos humanos, é preciso que mais Estados africanos aceitem pedidos de visitas.⁵⁹

Apesar desses problemas, o SRP obteve alguns êxitos em sua curta existência. Primeiro, sua mera criação aumentou a importância dos direitos dos prisioneiros na pauta da Comissão. Assim, embora o progresso seja lento, a questão continua na pauta da Comissão e será acompanhada nos próximos anos. Em segundo lugar, ainda que o número de visitas do SRP não tenha sido o maior possível, aproximadamente 250 lugares de detenção foram examinados na última década. Trata-se de um bom começo no caminho para mais visitas. Em terceiro lugar, o SRP lançou luz sobre questões antes ignoradas. Por exemplo, durante seu mandato, Vera Chirwa se opôs à pena capital. O SRP atual, Mumba Malila, manifestou-se contra castigos corporais.⁶⁰

Contudo, o SRP pode ser fortalecido com a implementação de várias medidas, tais como o aumento dos recursos financeiros, o aumento da comunicação entre ONGs e outras organizações internacionais, o aumento de comunicação entre o SRP e os países visitados, melhor integração na Comissão e melhoria da estrutura e legalidade de seu mandato.

Reformando as prisões africanas

Felizmente, o movimento para reformar as prisões e expandir os direitos dos prisioneiros tem recebido mais atenção em toda a África. Ao contrário do que ocorria no passado, quando essa reforma não estava nas pautas das nações africanas, hoje muitas ONGs e governos tentam ativamente melhorar as condições de prisioneiros na África.⁶¹ Porém, como mencionamos antes, os países africanos enfrentam uma grande quantidade de problemas que afetam a totalidade da população, tais como doenças, educação insuficiente, moradia inadequada, desemprego e instabilidade política. As pressões financeiras representadas por essas condições gerais fazem com que a priorização da reforma carcerária seja um desafio político para os Estados.

Não obstante, fizeram-se progressos no sentido de modificar os sistemas de justiça criminal e penal na África. Isso foi facilitado, em parte, pela ajuda internacional. Somente em 2002, os doadores forneceram 110 milhões de dólares aos países africanos para realizarem reformas do setor judiciário.⁶² Em consequência da priorização e do financiamento, vários Estados africanos fizeram alguns avanços na diminuição da superpopulação. A África do Sul, por exemplo, reduziu as condenações à prisão de milhares de pessoas a meros seis meses. O Quênia está experimentando sentenças alternativas, como serviço comunitário, multas e liberdade condicional para pequenos infratores, em vez de mandá-los para o cárcere.⁶³ As prisões quenianas também adotaram a libertação precoce para mitigar a superpopulação e estão expandindo as clínicas médicas para melhorar a saúde dos detentos.⁶⁴ A lei de Serviço Comunitário de Uganda permite o uso desse tipo de serviço em lugar do encarceramento para certas infrações,⁶⁵ e o mesmo acontece no Maláui. Legislação semelhante está em andamento em Mali e Níger. Angola abriu recentemente uma unidade feminina numa prisão.

A reforma tem demorado mais a chegar ao norte da África, embora o Comitê de Direitos Humanos da ONU tenha observado vários passos positivos, como aqueles dados no Marrocos.⁶⁶ Além disso, o Comitê sobre Tortura da ONU destacou o treinamento sobre direitos humanos oferecido aos funcionários das prisões pelo governo marroquino.⁶⁷ O governo reformou também seu Código Prisional em 1999 e os Códigos de Procedimento Penal e Criminal em 2003. No entanto, permanecem as preocupações com as altas taxas de mortes, superpopulação e violência nas prisões desse país.⁶⁸ A Anistia Internacional e a Human Rights Watch tiveram recentemente permissão para entrar na Líbia e examinar sua prisões, depois de uma proibição de quinze anos. O Ministério da Justiça líbio também aceitou a ajuda do Centro Internacional de Estudos sobre Prisões do Reino Unido, para melhorar a administração das prisões e a proteção dos direitos dos prisioneiros. Além disso, o manual *A Human Rights Approach to Prison Management* foi traduzido para o árabe com o objetivo de ajudar as autoridades carcerárias a se tornarem mais sensíveis à questão dos direitos humanos.⁶⁹ Em 2001, a Tunísia aprovou uma

lei de reforma penal e, um ano depois, criou uma comissão para examinar as prisões nacionais.

Além da reforma legal e do monitoramento, alguns países aumentaram o apoio aos prisioneiros. As prisões em Serra Leoa, por exemplo, tiveram suas condições melhoradas graças a um programa de reconstrução e reabilitação financiado pelo PNUD. As prisões desse país também estão permitindo visitas de familiares aos detentos. Ademais, ONGs como a *Penal Reform International* têm ajudado os sistemas carcerários africanos em áreas como a educação pública. Além de seu papel de monitoramento, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha também tem fornecido suprimentos como sabão aos detentos do Congo, água de melhor qualidade, saneamento, cozinhas e outros recursos às prisões na Guiné e ajudado de várias maneiras as prisões em mais de quarenta países africanos.⁷⁰

Os dirigentes correcionais africanos demonstraram recentemente seu compromisso em aliviar a superpopulação das prisões ao criar a Conferência dos Chefes de Serviços Correcionais da África Oriental, Meridional e Central (CESCA). A Conferência foi resultado de uma reunião entre os ministros pertinentes, diretores de prisões e outros altos funcionários de treze países, e foi realizada na África do Sul em setembro de 2006.⁷¹ A missão da CESCA é promover boas práticas prisionais, que sejam adequadas a padrões internacionais como o tratamento humano dos prisioneiros, e o respeito e a proteção de seus direitos e sua dignidade.⁷² A Conferência trabalhará em várias áreas críticas para a melhoria das prisões, centrando-se em “estruturas de governança, assistência técnica, desenvolvimento de recursos humanos, educação e treinamento, pesquisa e coleta de dados, aprendizado e intercâmbio de conhecimentos e concessão de prêmios de excelência nos serviços correcionais”.⁷³ Evidentemente, a CESCA tratará também da superpopulação.

Em 2007, foi criado um Grupo de Trabalho Estratégico e Técnico, composto por funcionários da Namíbia, da África do Sul, da Tanzânia, da Suazilândia e do Quênia para implementar a CESCA. O ministro dos serviços correcionais sul-africano declarou:

*Os países africanos não podem continuar a ser criticados internacionalmente por sua incapacidade de transformar seus serviços carcerários, em linha com os padrões internacionais, se não forem apoiados e estimulados a fazê-lo por alguma estrutura de coordenação em nível internacional e continental na qual suas opiniões e interesses possam ser ouvidos, representados e promovidos.*⁷⁴

Desse modo, a CESCA busca preencher uma lacuna na coordenação e cooperação entre os sistemas prisionais africanos. Um exemplo dessa cooperação é dado pelo acordo de maio de 2006 entre África do Sul e Zâmbia para “promover e institucionalizar a cooperação em várias áreas da administração de prisões, entre elas boa governança, desenvolvimento de recursos humanos, compartilhamento de informações e experiências, indústrias agrícolas e prisionais e parcerias no tratamento de questões multilaterais de interesse comum”.⁷⁵

Como fica claro, há várias iniciativas internacionais, regionais e nacionais em andamento para melhorar as condições das prisões e proteger os direitos dos detentos em toda a África. Contudo, esses esforços requerem mais fundos, apoio e vontade política para que possam diminuir de fato os abusos cometidos contra os prisioneiros do continente.

Conclusão

A mídia fatura em cima dos problemas da África. Um artigo de 2000 da *The Economist* chegou a rotular o continente de “irremediável”.⁷⁶ Porém, na área dos direitos dos prisioneiros, as coisas parecem estar mudando, ainda que de forma lenta e isolada. De todo modo, é irônico que, numa atmosfera global de abuso dos detentos, o “Continente Irremediável” esteja, em alguns aspectos, assumindo a liderança na proteção e promoção dos direitos dos prisioneiros.

Ao mencionarmos esse progresso, não queremos sugerir que os problemas das prisões africanas não sejam terríveis. Certamente o são. Milhares de detentos políticos, por exemplo, apodrecem em celas de todo o continente. Na Argélia, “detidos são espancados, submetidos a choques elétricos e forçados a beber água suja, urina ou produtos químicos”.⁷⁷ Ademais, os progressos que a África fez no abrandamento dos abusos nas prisões estão ameaçados pela globalização. A tendência mundial no sentido de penalidades criminais mais duras, estimuladas, em parte, pela guerra ao terror liderada pelos Estados Unidos, pode fazer regredir o pouco de reforma que os sistemas carcerários africanos adotaram.

Além disso, a superpopulação ainda não foi enfrentada com eficácia em nenhum sistema carcerário do continente. Os prisioneiros continuam a sofrer violências, doenças, morte e humilhações ao serem empilhados em celas sem levar em conta a capacidade delas. Taxas crescentes de encarceramento e o aumento da duração das sentenças apenas exacerbam esse fenômeno. A superpopulação não ameaça somente os detentos, mas também o público em geral e, em consequência, a questão precisa ser enfrentada com mais urgência e abrangência do que foi até agora.

Diante de desafios insuperáveis como a escassez de recursos, várias nações africanas persistem no movimento para reformar seus sistemas penais reduzindo as populações carcerárias e promovendo os direitos dos prisioneiros. Com efeito, uma mentalidade voltada para as reformas e os direitos está varrendo os sistemas prisionais africanos. Mas somente boas intenções não serão suficientes. É preciso uma mudança concreta imediata. A única questão que perdura é como implementar as diretrizes que até agora foram apenas anunciadas.

BIBLIOGRAFIA

- ACHIENG, C. **Involvement of NGOs in prisons**. Trabalho apresentado no Workshop on Good Prison Practice, Arusha, Tanzânia, 23 de fev. de 1999. Disponível em: <<http://www.penalreform.org/english/article-ngosafrika.htm>>. Último acesso em: 4 de out. de 2008.
- ADJEI, A., *et al.* Prevalence of Human Immunodeficiency Virus, Hepatitis B Virus, Hepatitis C Virus and Syphilis among Prison Inmates and Officers at Nsawam and Accra, Ghana. **Journal of Medical Microbiology**, Grã-Bretanha e Irlanda, v. 55, maio de 2006.
- ÁFRICA DO SUL. **Decision of Judge Plasket**. S v. Zuba and 23 similar cases (CA40), 2003.
- AFRICAN COMMISSION ON HUMAN AND PEOPLES' RIGHTS. AFRICAN COMMISSION ON HUMAN AND PEOPLES' RIGHTS. **Resolution on prisons in Africa**, 1995. Disponível em: <www.chr.up.ac.za/hr_docs/african/docs/achpr/achpr26.doc>. Último acesso em: 4 de out. de 2008.
- AFRICAN COMMISSION ON HUMAN AND PEOPLES' RIGHTS. **Kampala Declaration on Prison Conditions in Africa**, set. de 1996.
- ANISTIA INTERNACIONAL. **Unrestrained powers: torture by Algeria's Military Security**. AI Index: MDE 28/004/2006, julho de 2006.
- BAH, T. Captivity and incarceration in Nineteenth-Century West Africa. In: BERNAULT, F. (ed.). **A History of Prison and Confinement in Africa**. Portsmouth: Heinemann, 2003.
- BOONE, R.; LEWIS, G. e ZVEKIC, U. Measuring and taking action against crime in Southern Africa. **Forum on Crime and Society**, UN Centre for International Crime Prevention, v. 3, n. 1&2, dez. de 2003.
- CHERUBIN-DOUMBIA, G. **African Commitments to human rights: a review of eight NEPAD Countries - A monograph for the African Human Security Initiative**, 2004. Disponível em: <www.africanreview.org>. Último acesso em: 4 de out. de 2008.
- CHIRWA, D. The merits and demerits of the African Charter on the rights and welfare of the child. **International Journal of Children's Rights**, Martinus Nijhoff Publishers, v. 10, n. 157, 2002.
- CLIFFORD, W. Zambia. In: MILNER, A. (ed.). **African Penal Systems**. Londres: Routledge & Kegan Paul, 1969.
- DISSEL, A. e ELLIS, S. Reform and stasis: transformation in South African prisons - Paper for the Centre for the Study of Violence and Reconciliation. Publicado pela primeira vez em: *Ambitions Réformatrices et Inertie du Social dans les Prisons Sud-Africaines*. **Critique Internationale**, n. 16, julho de 2002.

Disponível em: <<http://www.csvr.org.za/wits/papers/papadse.htm>>. Último acesso em: 4 de out. de 2008.

Hopeless Africa. **The Economist**, 11 de maio de 2000.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Abuses against women in custody**, 1979. Disponível em: <<http://www.hrw.org/about/projects/womrep/General-84.htm>>. Último acesso em: 4 de out. de 2008.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Human rights abuses against prisoners**, 2006.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Prisons in the Middle East**, 2006. Disponível em: <<http://hrw.org/prisons/mideast.html>>. Último acesso em: 1º de dez. de 2006.

INTERNATIONAL CENTRE FOR PRISON STUDIES. **Annual Report 2006**. Londres: King's College, 2007.

KIBUKA, E. **Prisons in Africa**. Trabalho apresentado no United Nations Programme Network Institutes Technical Assistance Workshop, Viena, 10 de maio de 2001.

KILLINGRAY, D. Punishment to fit the crime? Penal policy and practice in British Colonial Africa. In: BERNAULT, F. (ed.). **A History of Prison and Confinement in Africa**. Portsmouth, NH: Heinemann, 304 p., 2003.

LEGGETT, T. *et al.* **Why fighting crime can assist development in Africa**. UN Office on Drugs and Crime, 2005. Disponível em: <www.iss.co.za/CJM/analysis/unodcmay05.pdf>. Último acesso em: 8 de jan. de 2008.

MACKENZIE, D. L. Evidence-based corrections: identifying what works. **Crime and delinquency**, Sage Publications, v. 46, n. 4, 2000.

MURRAY, R. Application of international standards to prisons in Africa: implementation and enforcement. **Penal Reform International Africa Newsletter**, 2000. Disponível em: <http://www.penalreform.org/english/article_stafrica.htm>. Último acesso em: 4 de dez. de 2004.

Nigeria: thousands of prisoners awaiting trial to be freed. IRIN – Humanitarian News and Analysis, UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 5 de jan. de 2006. Disponível em: <<http://www.irinnews.org/report.asp?ReportID=50962>>. Último acesso em: 4 de out. de 2008.

PENAL REFORM INTERNATIONAL. **Annual Report 2005**.

PENAL REFORM INTERNATIONAL. **Ouagadougou Declaration on Accelerating Prison**, set. de 2002.

PENAL REFORM INTERNATIONAL. **Arusha Declaration on Good Prison Practice**, fev. de 1999.

- PETÉ, S. e DEVENISH, A. Flogging, fear and food: punishment and race in Colonial Natal. **Journal of Southern African Studies**, Routledge, v. 31, n. 1, 2005.
- PETÉ, S. Punishment and Race: The emergence of racially defined punishment in Colonial Natal. **Natal University Law and Society Review**, KwaZulu-Natal, v. 1, 1986.
- PIRON, L. H. Donor assistance to Justice Sector Reform in Africa: living up to the new agenda. **Open Society Justice Initiative**, 2003. Disponível em: <<http://www.odi.org.uk/rights/Publications.html>>. Último acesso em: 4 out. 2008.
- READ, J. S. Kenya, Tanzania and Uganda. In: MILNER, A. (ed.). **African Penal Systems**. Londres: Routledge & Kegan Paul, v. XIII, 1969.
- SAMAKAYA-MAKARATI. Female prisoners in “male” prisons. In: MUSENGEZI, C. e STAUNTON, I. (eds.). **A tragedy of lives women in prison in Zimbabwe**. Harare: Weaver Press, 2003.
- SARKIN, J. The Development of a Human Rights Culture in South Africa. **Human Rights Quarterly**, Baltimore, v. 20, n. 3, ago. de 1998.
- SLOTH-NIELSEN, J. e GALLINETTI, J. **Child Justice in Africa: a Guide to Good Practice**. South Africa: Community Law Centre, University of the Western Cape, 2004.
- South Africa: Minister Calls for Body Representing African Prisons. **All Africa News**, 30 de ago. de 2006.
- South Africa helps Zambia Manage Prisons. **Xinhua General News Service**, 12 de maio de 2006.
- South African Prisons: Where Life Means Death. **Economist**, v. 370, n. 48, 27 de mar. de 2004.
- STAPLETON, A. **Reducing pre-trial detention. An index on “good practices” developed in Africa and elsewhere**. Londres: Penal Reform International (PRI), 2005. Disponível em: <<http://www.penalreform.org/download/index.pdf>>. Último acesso em: 2 de fev. de 2007.
- STEINBERG, J. **Prison overcrowding and the constitutional right to adequate accommodation in South Africa**, 2005. Disponível em: <<http://www.csvr.org.za/papers/papjonn2.htm>>. Último acesso em: 4 out. 2008.
- Tanzania: Kikwete pledges to improve prison conditions**. IRIN – Humanitarian News and Analysis, UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 5 de maio de 2006. Disponível em: <<http://www.irinnews.org/report.asp?ReportID=53167>>. Último acesso em: 4 de out. de 2008.
- THOMAS, H. **The slave trade—the history of the Atlantic Slave Trade 1440–1870**. Londres: Papermac, 1998.

- TKACHUK, B. e WALMSLEY, R. World prison population: facts, trends and solutions paper n. 15. In: **The European Institute for Crime Prevention and Control** (afiliado às Nações Unidas), Helsinque, 2001. Disponível em: <<http://www.heuni.fi/uploads/6mq2zlwaaw3ut.pdf>>. Último acesso em: 4 de out. de 2008.
- TSHIVHIDZO, E. Africa to launch a continental corrections body. **Buaneews**, 1º de set. de 2006. Disponível em: <<http://www.buaneews.gov.za/view.php?ID=06090112151002&coll=buaneew06>>. Último acesso em: 13 de dez. de 2008.
- UNAIDS. **Prisons**, 2006.
- UNGAR, M. **Elusive Reform: Democracy and the Rule of Law in Latin America**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2002.
- UNITED NATIONS. **Conclusions and Recommendations of the Committee against Torture** (Concluding Observations/Comments). U.N. Doc CAT/C/CR/31/2, Marrocos, 22 de maio de 2004.
- UNITED NATIONS. **Standard Minimum Rules for Non-Custodial Measures** (The Tokyo Rules), dez. de 1990.
- UNITED NATIONS. **Basic Principles for the Treatment of Prisoners**, dez. de 1990.
- UNITED NATIONS. **Body of Principles for Protection of All Persons under any form of Detention or Imprisonment**, dez. de 1988.
- UNITED NATIONS. **Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice** (The Beijing Rules), nov. de 1985.
- UNITED NATIONS. **Code of Conduct for Law Enforcement Officials**, dez. de 1979.
- UNITED NATIONS. **Standard Minimum Rules for Treatment of Prisoners**, jul. de 1957.
- U.S. DEPARTMENT OF STATE. **Country Report on Human Rights Practices: 2005 Kenya**. Disponível em: <www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2005/61575.htm>. Último acesso em: 4 out. 2008.
- U.S. DEPARTMENT OF STATE. **Country Report on Human Rights Practices: 2005 Uganda**. Disponível em: <www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2005/61598.htm>. Último acesso em: 4 de out. de 2008.
- VAN ZYL SMIT, D. Swimming Against the Tide: Controlling the Size of the Prison Population in the New South Africa. In: DIXON, B. e VAN DER SPUY, E, (eds.). **Justice gained? Crime and crime control in South Africa's transition**. Cidade do Cabo: UCT Press, 2004.

- VANSINA, J. Confinement in Angola's Past. In: BERNAULT, F. (ed.). **A History of Prison and Confinement in Africa**. Portsmouth, NH: Heinemann, 2003.
- VILJOEN, F. The Special Rapporteur on Prisons (SRP) and Conditions of Detention in Africa: achievements and possibilities. **Human Rights Quarterly**, Baltimore, v. 27, n. 1, 2005.
- VILJOEN, F. Introduction to the African Commission and the regional human rights system. In: HEYNS, C. (ed.). **Human rights law in Africa**. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2004.
- WALMSLEY, R. **World female imprisonment list** (Women and girls in penal institutions, including pre-trial detainees/ remand prisoners). Londres: International Centre for Prison Studies, King's College, 2006.
- WALMSLEY, R. Prison Health Care and the Extent of Prison Overcrowding. **International Journal of Prisoner Health**, Londres: Taylor & Francis, v. 1, n. 1, mar. de 2005.
- WINES, M. Wasting away, a million in African jails. **New York Times**, 6 de nov. de 2005.
- World Prison Brief Online**. Londres: International Centre for Prison Studies, 2005. Disponível em: <<http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/worldbrief/>>. Último acesso em: 18 de fev. de 2006.
- World Prison Brief Online**. Londres: International Centre for Prison Studies, 2007. Disponível em: <<http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/worldbrief/>>. Último acesso em: 4 de out. de 2008.

NOTAS

1. BOONE, R., LEWIS, G. e ZVEKIC, U. Measuring and taking action against crime in Southern Africa. **Forum on crime and society**, UN Centre for International Crime Prevention, v. 3, n. 1&2, dez. de 2003, p. 141 e 145.
2. Ver SARKIN, J. (ed.). **Human rights in African prisons**. HSRC: Ohio University Press, 2008.
3. BAH, T. Captivity and Incarceration in Nineteenth-Century West Africa. In: BERNAULT, F. (ed.). **A history of prison and confinement in Africa**. Portsmouth: Heinemann, 2003, p. 71-73.
4. CLIFFORD, W. Zambia. In: MILNER, A. (ed.). **African Penal Systems**. Londres: Routledge & Kegan Paul, 1969, p. 241-242.
5. KILLINGRAY, D. Punishment to fit the crime? Penal policy and practice in British Colonial Africa. In: BERNAULT, F. (ed.). **A history of prison and confinement in Africa**. Portsmouth: Heinemann, 2003, p. 100.
6. VANSINA, J. Confinement in Angola's past. In: BERNAULT, F. (ed.). **A history of prison and confinement in Africa**. Portsmouth: Heinemann,

- 2003, p. 63. Ver também THOMAS, H. **The slave trade - the history of the Atlantic Slave Trade 1440-1870**. Londres: Papermac, 1998, p. 806.
7. READ, J. S. Kenya, Tanzania and Uganda. In: MILNER, A. (ed.). **African Penal Systems**. Londres: Routledge & Kegan Paul, v. XIII, 1969, p. 111.
8. PETÉ, S. Punishment and race: the emergence of racially defined punishment in colonial Natal. **Natal University Law and Society Review**, KwaZulu-Natal, v. 1, 1986, p. 107.
9. Ver PETÉ, S. & DEVENISH, A. Flogging, fear and food: punishment and race in colonial Natal. **Journal of Southern African Studies**, Routledge, v. 31, n. 1, 2005, p. 3-21.
10. Pesquisa realizada por Penal Reform International e citada em: WINES, M. Wasting away, a million in African jails. **New York Times**, 6 de nov. de 2005, p. 11.
11. *Ibid.*
12. Ver UNGAR, M. **Elusive reform: democracy and the Rule of Law in Latin America**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2002.
13. *Ibid.*
14. *Ibid.*
15. **World Prison Brief Online**. Londres: International Centre for Prison Studies, 2008. Disponível em: <<http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/worldbrief/>>. Último acesso em: 4 de out. de 2008.
16. STAPLETON, A. **Reducing pre-trial detention. An index on "good practices" developed in Africa and elsewhere**. Londres: Penal Reform International (PRI), 2005. Disponível em: <<http://www.penalreform.org/download/index.pdf>>. Último acesso em: 2 de fev. de 2007.
17. A lista completa compreende: Barbados 302.4%, Camarões 296.3%, Bangladesh 288.5%, St. Lucia 278.4%, Grenada 258.3%, Mayotte (França) 247.7%, Zâmbia 245.9%, Iran 243.1%, Tailândia 230.8%, Burundi 230.6%, Quênia 228.1%, Paquistão 222.5%, Belize 219.4%, Polinésia Francesa 215.1% e Ruanda 202.4%. WALMSLEY, R. Prison Health Care and the Extent of Prison Overcrowding. **International Journal of Prisoner Health**, Londres: Taylor & Francis, v. 1, n. 1, mar. de 2005, p. 9-12.
18. TKACHUK, B. e WALMSLEY, R. World prison population: facts, trends and solutions paper n. 15. In: **The European Institute for Crime Prevention and Control** (afiliado às Nações Unidas), Helsinque, 2001, p. 6. Disponível em: <<http://www.heuni.fi/uploads/6mq2zlwaw3ut.pdf>>. Último acesso em: 4 de out. de 2008.
19. LEGGETT, T. *et al.* **Why fighting crime can assist development in Africa**. UN Office on Drugs and Crime, 2005. Disponível em: <www.iss.co.za/CJM/analysis/unodcmay05.pdf>. Último acesso em: 8 de jan. de 2008.
20. *Ibid.*
21. South African prisons: where life means death. **Economist**, Londres, v. 370, n. 48, 27 de mar. de 2004.
22. DISSEL, A. e ELLIS, S. Reform and stasis: transformation in South African prisons - paper for the Centre for the Study of Violence and Reconciliation. Publicado pela primeira vez em: *Ambitions réformatrices et inertie du social dans les prisons Sud-Africaines. Critique Internationale*, n. 16, julho de 2002. Disponível em: <<http://www.csvr.org.za/wits/papers/papadse.htm>>. Último acesso em: 4 de out. de 2008.
23. *Ibid.*
24. WINES, 2005, p. 11.
25. *Ibid.*
26. **Economist**, 2004.
27. Ver AFRICAN COMMISSION ON HUMAN AND PEOPLES' RIGHTS. **Resolution on Prisons in Africa**, 1995. Disponível em: <www.chr.up.ac.za/hr_docs/african/docs/achpr/achpr26.doc>. Último acesso em: 4 de out. de 2008.
28. HUMAN RIGHTS WATCH. **Human rights abuses against prisoners**, 2006; UNAIDS. **Prisons**, 2006; ADJEI, A. *et al.*. Prevalence of Human Immunodeficiency Virus, Hepatitis B Virus, Hepatitis C Virus and Syphilis among Prison Inmates and Officers at Nsawam and Accra, Ghana. **Journal of Medical Microbiology**, Grã-Bretanha e Irlanda v. 55, p. 593-597, maio de 2006.
29. ADJEI *et al.*, 2006, p. 593-97.
30. *Ibid.*
31. *Ibid.*
32. CHERUBIN-DOUMBIA, G. **African commitments to human rights: a review of eight NEPAD countries**. A monograph for the African Human Security Initiative, 2004. Disponível em: <www.africanreview.org>. Último acesso em: 4 de out. de 2008.

33. STEINBERG, J. **Prison overcrowding and the constitutional right to adequate accommodation in South Africa**. 2005. Disponível em: <<http://www.csvr.org.za/papers/papjonn2.htm>>. Último acesso em: 4 de out. de 2008.
34. VAN ZYL SMIT, D. Swimming against the tide: controlling the size of the prison population in the New South Africa. In: DIXON, B. e VAN DER SPUY, E. (eds.). **Justice Gained? Crime and Crime Control in South Africa's transition**. Cidade do Cabo: UCT Press, 2004, p. 240.
35. ÁFRICA DO SUL. **Decisão do juiz Plasket**. S v. Zuba e 23 casos similares (CA40), 2003, par. 37 e 38.
36. *Ibid.*
37. **Nigeria: thousands of prisoners awaiting trial to be freed**. IRIN – Humanitarian News and Analysis, UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 5 de jan. de 2006. Disponível em: <<http://www.irinnews.org/report.asp?ReportID=50962>>. Último acesso em: 4 de out. de 2008.
38. **Tanzania: Kikwete pledges to improve prison conditions**. IRIN – Humanitarian News and Analysis, UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 5 de maio de 2006. Disponível em: <<http://www.irinnews.org/report.asp?ReportID=53167>>. Último acesso em: 4 de out. de 2008.
39. WALMSLEY, R. **World female imprisonment list** (Women and girls in penal institutions, including pre-trial detainees/ remand prisoners). Londres: International Centre for Prison Studies, King's College, 2006. E: **World Prison Brief Online**. Londres: International Centre for Prison Studies, 2007. Disponível em: <<http://www.kcl.ac.uk>>. Último acesso em: 4 de out. de 2008.
40. *Ibid.*
41. TKACHUK & WALMSLEY, 2001, p. 6.
42. Ver SAMAKAYA-MAKARATI. Female prisoners in "male" prisons. In: MUSENGEZI, C. & STAUNTON, I. (eds.). **A tragedy of lives women in prison in Zimbabwe**. Harare: Weaver Press, 2003.
43. HUMAN RIGHTS WATCH. **Abuses against women in custody**, 1979. Disponível em: <<http://www.hrw.org/about/projects/womrep/General-84.htm>>. Último acesso em: 4 de out. de 2008.
44. **World Prison Brief Online**. Londres: International Centre for Prison Studies, 2005. Disponível em: <<http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/worldbrief/>>. Último acesso em: 18 de fev. de 2006.
45. SLOTH-NIELSEN, J. e GALLINETTI, J. **Child Justice in Africa: a Guide to Good Practice**. África do Sul: Community Law Centre, University of the Western Cape, 2004.
46. LEGGETT, T. *et al.*, 2005.
47. MACKENZIE, D. L. Evidence-based corrections: identifying what works. **Crime and delinquency**. Sage Publications, v. 46, n. 4, 2000, p. 457–471.
48. LEGGETT, T. *et al.*, 2005.
49. KIBUKA, E. **Prisons in Africa**. Trabalho apresentado no United Nations Programme Network Institutes Technical Assistance Workshop, Viena, 10 de maio de 2001.
50. Ver LEGGETT, T. *et al.*, 2005.
51. Esses instrumentos da ONU são: UNITED NATIONS. **Standard Minimum Rules for Treatment of Prisoners**, julho de 1957. *Idem*, **Standard Minimum Rules for Non-Custodial Measures (The Tokyo Rules)**, dez. de 1990. *Idem*, **Code of Conduct for Law Enforcement Officials**, dez. de 1979. *Idem*, **Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice (The Beijing Rules)**, nov. de 1985. *Idem*, **Body of Principles for Protection of All Persons under any form of Detention or Imprisonment**, dez. de 1988. *Idem*, **Basic Principles for the Treatment of Prisoners**, dez. de 1990. No contexto da África: AFRICAN COMMISSION ON HUMAN AND PEOPLES' RIGHTS. **Kampala Declaration on Prison Conditions in Africa**, set. de 1996. PENAL REFORM INTERNATIONAL. **Arusha Declaration on Good Prison Practice**, fev. De 1999. *Idem*, **Ouagadougou Declaration on Accelerating Prison**, set. de 2002.
52. PIRON, L. H. Donor assistance to Justice Sector Reform in Africa: living up to the new agenda. **Open Society Justice Initiative**, 2003. Disponível em: <<http://www.odi.org.uk/rights/Publications.html>>. Último acesso em: 4 de out. de 2008.
53. Ver VILJOEN, F. Introduction to the African Commission and the regional human rights system. In: HEYNS, C. (ed.). **Human rights law in Africa**. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2004.
54. MURRAY, R. Application of international standards to prisons in Africa: implementation and enforcement. **Penal Reform International Africa Newsletter**, 2000. Disponível em: <<http://www.penalreform.org/english/>>

- article_stafrica.htm>. Último acesso em: 4 de dez. de 2004. CHIRWA, D. The merits and demerits of the African Charter on the rights and welfare of the child. *International Journal of Children's Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, v. 10, n. 157, 2002.
55. Ver em geral VILJOEN, F. Introduction to the African Commission and the regional human rights system. In: HEYNS, C. (ed.). *Human rights law in Africa*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2004.
56. SARKIN, J. The development of a human rights culture in South Africa. *Human Rights Quarterly*, Baltimore, v. 20, n. 3, ago. de 1998, p. 628.
57. VILJOEN, F. The Special Rapporteur on Prisons (SRP) and conditions of detention in Africa: achievements and possibilities. *Human Rights Quarterly*, Baltimore, v. 27, n.1, 2005, p. 125-171.
58. Ibid.
59. Ibid.
60. VILJOEN, 2005.
61. ACHIENG, C. *Involvement of NGOs in prisons*. Trabalho apresentado no Workshop on Good Prison Practice, Arusha, Tanzânia, 23 de fev. de 1999. Disponível em: <<http://www.penalreform.org/english/article-ngosafrica.htm>>. Último acesso em: 4 de out. de 2008.
62. PIRON, 2003.
63. U.S. DEPARTMENT OF STATE. *Country Report on Human Rights Practices: 2005 Kenya*. Disponível em: <www.state.gov/drl/rls/hrrpt/2005/61575.htm>. Último acesso em: 4 de out. de 2008.
64. Ibid.
65. U.S. DEPARTMENT OF STATE. *Country Report on Human Rights Practices: 2005 Uganda*. Disponível em: <www.state.gov/drl/rls/hrrpt/2005/61598.htm>. Último acesso em: 4 de out. de 2008.
66. HUMAN RIGHTS WATCH. *Prisons in the Middle East*, 2006. Disponível em: <<http://hrw.org/prisons/mideast.html>>. Último acesso em: 1 de dez. de 2006.
67. UNITED NATIONS. *Conclusions and recommendations of the Committee against Torture (Concluding Observations/Comments)*. U.N. Doc CAT/C/CR/31/2, Marrocos, 22 de maio de 2004.
68. Ibid.
69. INTERNATIONAL CENTRE FOR PRISON STUDIES. *Annual Report 2006*. Londres: King's College, 2007, p. 10.
70. Ver PENAL REFORM INTERNATIONAL. *Annual Report 2005*.
71. TSHIVHIDZO, E. Africa to launch a continental corrections body. *Buaneews*, 1º de set. de 2006. Disponível em: <<http://www.buaneews.gov.za/view.php?ID=06090112151002&coll=buaneew06>>. Último acesso em: 13 de dez. de 2008.
72. South Africa: minister calls for body representing African prisons. *All Africa News*, 30 de ago. de 2006.
73. Ibid.
74. Ibid.
75. South Africa helps Zambia Manage Prisons. *Xinhua General News Service*, 12 de maio de 2006.
76. Hopeless Africa. *The Economist*, 11 de maio

ABSTRACT

While prisons in Africa are often considered the worst in the world many other prisons systems are worse off in terms of violence, overcrowding and a host of other problems. This is not to argue that African prisons are human rights friendly. Many are in a deficient condition and their practises are at odds with human rights standards. However, prisons in many parts of the world are in crisis. Never before have there been so many problems within penal systems and such large numbers of people in institutions of incarceration.

This article examines the historical development of African prisons from colonial times and considers the legacy that colonialism has left in prisons on the continent. The article also examines a range of issues in prisons throughout Africa including pretrial detention, overcrowding, resources and governance, women and children in prison, and rehabilitation. A substantial amount of space is devoted to the reforms that are occurring across the continent, and recommendations are made with regard to what further reforms are necessary. The role of the African Commission on Human and Peoples' Rights as well as the Special Rapporteur on Prisons and Conditions of Detention in Africa are also considered.

KEYWORDS

Africa - Human rights - Prisons - Colonialism - Pre-trial prisoners - Overcrowding - Women - Children - Governance - Resources - African Commission on Human and People's Rights - Rehabilitation - Reform

RESUMEN

Sarkin afirma que las cárceles están en crisis en diversas partes del mundo y que nunca antes han habido tantos problemas en los lugares de encierro ni tanta gente privada de su libertad. En este contexto, el artículo examina el desarrollo histórico de las cárceles de África desde la época colonial y considera el legado del colonialismo en las prisiones del continente. También examina una gama de problemas en estas cárceles, que incluyen la privación de libertad sin juicio previo, el hacinamiento, la escasez de recursos y la deficiente gestión de los asuntos carcelarios, la situación de las mujeres y los niños en las cárceles, y la cuestión de la rehabilitación. Este trabajo dedica un espacio substancial a las reformas que se están impulsando en todo el continente, y enuncia también recomendaciones sobre otras reformas necesarias. Analiza el papel de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, así como del Relator Especial sobre las Cárceles y Condiciones de Detención en África.

PALABRAS CLAVE

África - Derechos humanos – Cárceles – Colonialismo - Presos sin juicio previo – Superpoblación – Mujeres – Niños - Gestión de asuntos carcelarios – Recursos - Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos – Rehabilitación - Reforma carcelaria



REBECCA SAUNDERS

Rebecca Saunders é professora da *Illinois State University*, onde leciona literatura mundial, teoria e estudos africanos. Entre as suas obras publicadas, estão os seguintes títulos: *Lamentation and Modernity in Literature*, *Philosophy and Culture*, *The Concept of the Foreign: An Interdisciplinary Dialogue*, além de ter escrito diversos artigos. Atualmente, Saunders se dedica a escrever um livro sobre comissões de verdade intitulado *Scenes of Interrogation: Literature, Philosophy, and the Challenge of Justice*.

Email: rasaund@ilstu.edu

RESUMO

Este ensaio analisa os prós e contras decorrentes da tradução de demonstrações de sofrimento humano para uma linguagem padronizada de direitos humanos. Defendo que a experiência da Comissão de Verdade e Reconciliação da África do Sul evidencia de que maneira tal tradução torna o sofrimento humano, ao mesmo tempo, inteligível e ininteligível. De fato, a linguagem de direitos humanos se mostrou significativamente útil ao viabilizar o reconhecimento, outrora inexistente, de eventos pertencentes à história sul-africana, além de ter identificado as vítimas, garantindo-lhes dignidade e, eventualmente, reconhecido a responsabilidade de certos agentes. Não obstante, defendo que esta mesma linguagem desfigurou o depoimento das vítimas de tal maneira que as afastou de suas próprias experiências, além de, por vezes, tê-las traumatizado novamente, o que se revelou, freqüentemente, mais conveniente aos perpetradores do que às vítimas. Afirmando, ainda, que a promessa de reabilitação, sob a qual se reveste o discurso de direitos humanos apresentado pela Comissão, priorizou formas nacionais de reabilitação, em detrimento de reabilitações de caráter individual, bem como possibilitou que o governo da África do Sul substituisse mecanismos materiais de indenização por mecanismos incorpóreos e simbólicos.

Original em inglês. Traduzido por Thiago Amparo.

PALAVRAS CHAVES

Comissão de Verdade – África do Sul – Linguagem de direitos humanos – Trauma – Reabilitação – Indenização



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível *online* em <www.revistasur.org>.

SOBRE O INTRADUZÍVEL: SOFRIMENTO HUMANO, A LINGUAGEM DE DIREITOS HUMANOS E A COMISSÃO DE VERDADE E RECONCILIAÇÃO DA ÁFRICA DO SUL

Rebecca Saunders

Este ensaio analisa os prós e contras decorrentes da tradução de demonstrações de sofrimento humano para uma linguagem padronizada e universal de direitos humanos. Em minha opinião, a formidável investida da África do Sul na promoção da justiça transacional, a Comissão de Verdade e Reconciliação (sigla original, TRC), evidencia de que maneira tal tradução torna o sofrimento humano, ao mesmo tempo, inteligível e ininteligível; de que maneira a linguagem de direitos humanos pode, paradoxalmente, servir tanto a fins libertadores, quanto tirânicos. Sustento que a linguagem de direitos humanos tenha viabilizado o reconhecimento, outrora inexistente, de eventos pertencentes à história sul-africana, dado sentido à experiência culturalmente traumática pela qual a África do Sul passou, além de ter possibilitado a identificação das vítimas, garantindo-lhes dignidade e, eventualmente, reconhecido a responsabilidade de certos agentes. Não obstante, esta mesma linguagem se revelou, com frequência, mais conveniente aos perpetradores do que às vítimas, bem como serviu para que formas nacionais de reabilitação fossem utilizadas em detrimento de formas individuais. Permitiu ainda que o governo da África do Sul substituísse formas materiais de indenização por mecanismos incorpóreos e simbólicos. Com pesar, este último ponto tem servido de estímulo à conversão do Congresso Nacional Africano [sigla original, ANC - “African National Congress”] a um modelo econômico neoliberal, uma mudança política que perpetua e legitima aquele que figura entre os mais perniciosos abusos de direitos humanos herdados do apartheid – a perpetuação sistêmica da pobreza.

Com o difícil mandato de viabilizar que o sofrimento humano fosse testemunhado, abrir caminhos para a justiça transacional, bem como promover

Ver as notas deste texto a partir da página 172.

uma “cultura de direitos humanos”, a TRC representou tanto o principal mecanismo para promoção de uma nova identidade nacional, quanto um ponto de encontro extraordinário entre a experiência local concreta, de um lado, e os princípios universais e abstratos de direitos humanos, de outro. No entanto, ao final, o que se viu foi um cenário menos aberto ao diálogo e à negociação entre as circunstâncias particulares palpáveis e o discurso abstrato de direitos humanos; desta forma, a TRC se tornou um âmbito mais voltado à tradução forçada de tais particularidades para o discurso de direitos humanos, uma conversão compulsória de fatos particulares e do depoimento visceral diante dela apresentado em uma linguagem nacional de reconciliação e respeito pelos direitos humanos. Embora essa tradução tenha inegavelmente dado cada vez mais visibilidade a violações graves de direitos humanos e tenha permitido que elas fossem decididas com maior precisão pelo judiciário; essa mesma tradução, em muitos casos, por meio da apropriação e distorção dos relatos de sofrimento apresentados pelas vítimas, teve como principal propósito a estabilidade nacional – ou, como poderia ser acrescentado por um cínico, objetivou uma “paz” irreal suficientemente plausível para atrair investimentos estrangeiros. É de autoria da Comissão a tradução de narrativas cruas e fragmentadas de abusos à linguagem austera de direitos; em seu relatório final, fica claro que esta linguagem integra, na verdade, a análise – as “conclusões” – de autoria da Comissão e não propriamente os depoimentos das vítimas.

Os depoimentos das vítimas à TRC foram organizados com base na “dislógica” que caracteriza a memória traumática e, portanto, não respeitaram a racionalidade própria dos princípios de direitos humanos, o que, em grande medida, decorre da própria natureza do ato de depor, conforme o descreve o psicanalista Dori Laub:

Em sua relação com o mundo factual, um depoimento se assemelha a um conglomerado de pedaços e partes da memória afetada por eventos que ainda não foram convertidos em conhecimento ou lembrança, atos que não podem ser propriamente entendidos, nem tampouco assimilados cognitivamente por inteiro, eventos exagerados pelas referências que adotamos [...] No caso do depoimento, a linguagem se encontra em processo de construção e, portanto, no julgamento, ele não se apresenta de maneira conclusiva, como se fosse a premissa básica de uma decisão ou a própria revelação cristalina de um fato conhecido.¹

O depoimento das vítimas era, com freqüência, repleto de detalhes que, a partir de uma perspectiva forense, não possuíam relevância alguma – embora fossem do ponto de vista da psique e da memória altamente significativos: que sopa uma mulher estava cozinhando quando a polícia bateu a sua porta, o momento em que ela suspeitou que algo estava errado, o que o seu filho estava vestindo na última vez em que ela o viu. Por vezes, as vítimas deixavam transparecer a sua angústia, hesitando durante o depoimento justamente no ponto onde a memória falha: “eles puseram fogo no corpo do meu marido depois de assassiná-lo;” “eu

vi a polícia levar o intestino do meu filho para a ambulância”.² Por vezes, o depoimento versa sobre o medo do desconhecido ou do sentimento de perda: “De que forma ele foi morto?”; “Onde está o corpo?”. Quando os depoimentos, de fato, traziam ao conhecimento da TRC algum novo elemento, tratava-se em grande medida de uma reformulação factual do passado e não de argumentos éticos; recortes bem diferentes da linguagem de direitos humanos hoje positivada; reformulações fragmentadas e elípticas, repletas de memórias, percepções, opiniões e emoções incômodas, via de regra, suprimidas pela racionalidade jurídica.

Com frequência, a TRC incentivou, de maneira considerável, depoimentos desta natureza.³ As audiências em que depuseram as vítimas de direitos humanos conduziam, regular e dolorosamente, as testemunhas a este tipo de depoimento, aproveitando-se do fato de que estas audiências estavam menos adstritas, se comparadas ao sistema processual penal, a regras próprias do processo judicial, regras concernentes à produção de provas, à admissibilidade de certas formas de discurso e à pertinência ou não de certos fatos. Ademais, estas audiências, quando televisionadas à noite, exerciam uma influência inegável e significativa sobre grande parcela da população sul-africana. No primeiro ano da Comissão, os noticiários na televisão e rádio foram dominados por estes depoimentos e, como sustentam Robert Rotberg e Dennis Thompson, estes depoimentos “educaram diretamente a nova sociedade, bem antes que as conclusões oficiais [da Comissão] pudessem ser apresentadas ao parlamento e ao presidente”.⁴ Estas audiências foram amplamente vistas como uma espécie de ritual de catarse voltado a reabilitar o passado sul-africano, a intensidade emocional contribuía para estabelecer uma reconciliação simbólica entre indivíduos que funcionaria, indiretamente, como uma espécie de terapia para toda a nação. No entanto, supondo que estas audiências serviram a certos fins pedagógicos ou catárticos, elas essencialmente não ultrapassaram os limites do papel enérgico a que se dispuseram – constituindo-se como uma espécie de “vitrine emocional”, como define Richard Wilson –, não chegando a se constituir como uma medida capaz de promover uma mudança estrutural; estas audiências exerceram pouca influência sobre os procedimentos indenizatórios, de anistia ou, sobre a política nacional que se seguiu.⁵ A responsabilidade por tais resultados mais sérios foi confiada à linguagem de direitos humanos.

Perpetradores de abusos em direitos humanos, além disso, se dispunham muito mais do que as vítimas a invocar a linguagem de direitos. Com frequência, eles recorreram a princípios derivados do devido processo, ao direito a um advogado, aos dispositivos da Comissão sobre anistia e ao “ordenamento jurídico nacional” para evitar que contra eles fosse instaurado um processo judicial.⁶ Muitos deles apelaram para procedimentos já ultrapassados da época do apartheid, os quais, sobretudo, já tinham há tempos sido incorporados ao respeitável princípio que prega o respeito às leis e à ordem. Os autores de pedidos de anistia, com êxito, utilizaram o sistema judiciário a fim de suprimir a menção a seus nomes das audiências, bem como evitar que as famílias das vítimas testemunhassem; o antigo Presidente F.W. de Klerk, por meio de uma ordem

judicial obtida no último momento, criticou duas páginas do Relatório Final que o incriminaram; e o Partido Nacional [originalmente, “National Party”] acusou formalmente a TRC de utilizar incorretamente os parâmetros jurídicos, de analisar de maneira inapropriada depoimentos, “restringindo a capacidade de um partido político legítimo de participar, em condições iguais, no processo democrático”, de ter ultrapassado os limites de sua jurisdição (como, por exemplo, por meio do exercício da medicina e mídia) e, por fim, por não ter condenado os abusos de direitos humanos cometidos pelo ANC e seus aliados.⁷ De fato, é digno de nota que mesmo na própria descrição do Presidente da Comissão da “dupla responsabilidade” deste órgão – por um lado, de “proporcionar um espaço para que as vítimas possam compartilhar com a nação os eventos traumáticos pelos quais passaram” e, por outro lado, “reconhecer a importância do devido processo legal para que os direitos dos supostos violadores sejam garantidos” –⁸ os “direitos” e a proteção da lei foram vistos como privilégio dos “supostos violadores”, ao passo que as vítimas aparentemente deveriam se contentar com o “espaço a elas reservado para compartilhar” as suas experiências.

Além da tradução a que foram submetidos os depoimentos das vítimas perante a TRC para o discurso de direitos humanos (e de diversas línguas para o inglês), estes depoimentos ainda passaram por seleções e transformações ulteriores: apenas parte dos depoimentos – em geral, em casos que envolvessem autoridades de alto escalão ou ainda casos “emblemáticos” – foi escolhida para ser objeto de audiência pública (cerca de 8%); somente certos pedidos “qualificados” foram selecionados pelo Comitê sobre Violações de Direitos Humanos para serem encaminhados ao Comitê de Indenizações; além disso, no relatório final extratos de alguns depoimentos foram utilizados para exemplificar uma *espécie* particular de violação de direitos humanos (detenção, deportação, tortura, morte de presos, etc). Esta sucessão de traduções teve diversas conseqüências: a maioria dos depoimentos realizados não foi divulgada publicamente; alguns relatos e tópicos foram escolhidos para se tornarem públicos em detrimento de outros; experiências individuais foram, com freqüência, repartidas em fragmentos de provas aparentemente sem conexão entre si – estas experiências, ademais, foram extraídas da desordem de suas particularidades locais para serem rearticuladas dentro dos limites controláveis e previsíveis de documentos jurídicos abstratos de direitos humanos.

Para traduzir demonstrações de sofrimento para um discurso de direitos humanos que pudesse ser utilizado em todo o país, empregou-se, como instrumento tecnológico, um sistema de gerenciamento de informação chamado Infocomm, adotado pela TRC no fim de 1996.⁹ Condicionada pelas regras do Infocomm, a TRC passou a trabalhar cada vez mais com base em uma metodologia de processamento de dados e um “vocabulário restrito”, de acordo com as regras de codificação de informação. De fato, a TRC foi inundada por uma enorme quantidade de depoimentos diversos, que ela tinha a obrigação de traduzir para alguma outra linguagem, qual seja, eventos históricos, justiça, fatos verídicos que pudessem ser utilizados ou, ainda, uma história capaz de fundar uma nova

África do Sul. Por essa razão, a Comissão estabeleceu um modelo para registrar as histórias contadas pelas vítimas e este formulário (revisto quatro vezes no decorrer do trabalho da Comissão) sofreu pouco a pouco mudanças que o transformaram em uma lista à semelhança daquelas utilizadas em pesquisas de opinião pública que poderia ser, eficientemente, decifrada pelos processadores de dados e convertida em dados estatísticos por analistas. Na última versão do formulário, eliminou-se o início da narrativa contida no depoimento escrito; além disso, o testemunho apresentado pelo depoente, em alguns casos, não era mais registrado quando as páginas do formulário já tinham sido totalmente preenchidas. O formulário poderia ser preenchido em cerca de trinta minutos pelo próprio depoente, sendo considerada desnecessária a presença de um interlocutor capacitado e atento – ou sequer de qualquer outro ouvinte. Com a imposição das regras do Infocomm, a TRC tornou-se um espaço cada vez menos convidativo para testemunhar. Como Minow corretamente afirma, “para que seja frutífero, o ato de contar a verdade depende, em grande medida, da presença de interlocutores simpáticos [...] O reconhecimento alheio dos danos morais que a vítima alega ter sofrido é um elemento central do processo de reabilitação”.¹⁰

Os agentes responsáveis originalmente por conduzir os depoimentos tinham sido treinados por psicólogos para escutar com sensibilidade os depoimentos das vítimas, para darem aconselhamento e apoio às vítimas, atender suas necessidades psicológicas e facilitar um processo intersubjetivo de reconstrução da história pela qual elas passaram. No entanto, este procedimento foi considerado ineficaz em extrair dos depoentes os fatos necessários para se determinar os padrões sistemáticos de abusos de direitos humanos, os quais a Comissão estava encarregada de documentar. Sob as novas regras pertinentes ao registro escrito dos depoimentos, os agentes responsáveis por conduzi-los foram capacitados para serem engrenagens especializadas e eficientes de um sistema de produção de conhecimento, e não mais interlocutores compreensivos do depoimento de pessoas traumatizadas. Neste sentido, Thema Kubheka, responsável pelo processamento de dados em Johannesburg, descreve:

Quando começamos, era uma experiência narrativa. Nós deixávamos as pessoas contarem as suas histórias. Ao final de 1997, era apenas um questionário curto formulado para direcionar a entrevista, ao invés de permitir que as pessoas falassem sobre si mesmas [...] o questionário distorceu, por completo, toda a história [...] destruiu seu significado [...] as emoções contadas não podiam ser inseridas no computador, lembrando que se tratava apenas de uma máquina. Muito poderia ser perdido – não poderíamos inserir no resumo estilo ou emoção. Estávamos inserindo informações apenas para fins numéricos. Perdemos a narrativa por inteiro [...] perdemos o significado da história. Era trágico, patético. Tornaram-se fatos sem vida.¹¹

As respostas ao questionário apresentado pela Comissão (o qual, apenas a grosso modo, poderia ser chamado de “depoimento”) eram, então, encaminhadas a processadores de dados responsáveis por inseri-las em um sistema classificatório

intitulado “vocabulário restrito”, formado por quarenta e oito tipos de violação e três sujeitos (vítima, perpetrador ou testemunha). Experiências, percepções ou emoções que não se adequassem a este sistema classificatório eram desconsideradas. Este uso da linguagem de direitos humanos, apurado e padronizado na forma de uma técnica legalista de direitos e os elementos probatórios exigidos para que pudessem ser selecionados, deu origem, ao final, a muitas formas e facetas imperceptíveis de sofrimento, o que talvez tenha tido um efeito especialmente nocivo, justamente porque expor o sofrimento era o próprio objetivo inicialmente alegado. Para identificar padrões de violações de direitos humanos, a TRC expôs, em termos quantitativos, a extensão de certas formas de sofrimento humano, embora tenha deixado pouca margem de negociação para determinar qual sofrimento seria qualificado para tal exposição; esta “qualificação” era predeterminada por parâmetros internacionais de direitos humanos, e não por exigências locais ou algo tão insignificante quanto a experiência humana.

Portanto, por um lado, o mandato da TRC de identificar padrões de abusos de direitos humanos possibilitou que se reconhecesse tanto a proporção, quanto a natureza sistemática do trauma nacional. Além disso, foi capaz de mudar o foco das análises sobre a origem patológica dos sintomas traumáticos, conforme já alertado por Frantz Fanon há um século atrás, da psique individual para a desumana natureza invasiva e difusa de mecanismos sociais de opressão (como, por exemplo, colonialismo, racismo ou apartheid).¹² Por outro lado, a retórica da reabilitação, na qual a TRC se apoiava, facilitou uma substituição incerta e, por vezes, cruelmente ilusória de uma reabilitação de caráter individual por essa análise das relações sociais. Em seu discurso de abertura, Desmond Tutu declarou que “somos um povo ferido [...] Todos nós necessitamos de cura” – formulação essa que, valendo-se de uma extensa tradição que metaforicamente atribui uma feição humana ao corpo político, confunde oportunamente a reabilitação de toda a nação com a de indivíduos, sugerindo, ainda, que ambos seriam iguais. Conforme observado por Martha Minow, essas associações não são incomuns na retórica das comissões de verdade. “Trabalha-se com a hipótese”, de acordo com Minow, “segunda a qual o depoimento de vítimas e perpetradores, prestado publicamente para uma comissão de verdade, oferece oportunidades para indivíduos e para a nação como um todo para serem reabilitados [...] Repetindo hipóteses da psicoterapia, confissão religiosa e jornalismo sensacionalista, as comissões de verdade presumem que contar e ouvir a verdade constitui uma atividade reabilitadora.”¹³ Ao retratar a nação como machucada pelas atrocidades do apartheid e debilitada pela enfermidade do racismo, a reabilitação prometida pela TRC permaneceu, não obstante, ambígua, não se sabendo ao certo se a recuperação que se almejava era a da nação como uma unidade política ou de indivíduos. De fato, o imperativo predominante de reabilitação – do corpo político – com frequência se sobrepunha e, por vezes, chegava a prejudicar a reabilitação de caráter individual; a muitos destes indivíduos pedia-se que sacrificassem a sua reabilitação pessoal em nome da nacional. Embora esta

ideologia tenha possibilitado uma estabilidade política que, por vezes, poderia ser vista como reconciliação nacional, esta abordagem fez pouco para aliviar a penúria psicológica ou física individual.

O discurso de direitos humanos – cujo principal enfoque é a liberdade da tirania e da opressão, relações amigáveis entre nações, um parâmetro comum de proveito para todos os povos e nações e uma ordem social e internacional na qual direitos e liberdades sejam plenamente exercidos – possui como objetivo monitorar crimes políticos e não crimes comuns.¹⁴ A Declaração Universal de Direitos Humanos das Nações Unidas, por exemplo, exclui do direito a asilo “ações judiciais decorrentes, originalmente, de acusações por crimes comuns” e o artigo 29 determina que o exercício de direitos e liberdades está condicionado às “justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar numa sociedade democrática”.¹⁵ Esta linguagem dá maior ênfase às ações e à responsabilização de nações inteiras e líderes políticos do que de indivíduos, além de priorizar a ordem pública e o bem-estar geral sobre a justiça ou bem-estar individuais; desta forma, esta linguagem concebe as pessoas como cidadãos nacionais ou membros de um “povo”. A TRC segue este modelo, ao classificar os depoentes como membros de partidos políticos ou grupos raciais, uma categorização que correspondia ao mandato da Comissão, pelo qual “motivação política” se tornou um dos requisitos para a concessão de anistia. Contudo, era claramente significativo – tanto para a construção da justiça, quanto da história – reconhecer as ligações estreitas dos indivíduos com sistemas sociais e políticos. Conforme sustentado por Minow, “por atribuir ao contexto social o sofrimento de indivíduos, ao invés de tratar este sofrimento como uma experiência particular que deveria ser esquecida, uma comissão pode ajudar sobreviventes a abrirem espaço para novas experiências”.¹⁶ Todavia, a prática de classificar os indivíduos por filiação partidária ou categoriais raciais similares àquelas utilizadas durante o apartheid nutriu uma análise histórica e social grosseiramente inadequada: esta análise pouco se empenhou para compreender a ação humana fora dos limites das políticas partidárias e raciais; ademais, concebeu os indivíduos como manifestações genuínas de uma dada ideologia política; esta abordagem fracassou em reconhecer e registrar a magnitude do sofrimento produzido por formas apenas quase-institucionalizadas de discriminação e injustiça; antes concebeu grupos e indivíduos como detentores de identidades estáticas, não reconhecendo, portanto, que os processos em que são exercidas as identidades são mutáveis, em constante evolução, interdependentes e, por vezes, oportunistas; esta abordagem, além disso, prestou pouca atenção às dinâmicas locais de poder, as quais, na África do Sul, eram com frequência mais determinantes do que a própria política nacional.

Se a TRC se mostrou, portanto, relativamente capaz de expor e condenar o sofrimento produzido pela adesão míope a uma ideologia política, ela se revelou bem menos hábil de compreender a miséria generalizada assegurada por uma mídia e um sistema de educação racistas ou determinada por razões complexas e, com frequência inseparáveis, de natureza pessoal, política, familiar e/ou social. Escreve Wilson: “ser membro de uma organização política superou

todos os demais fatores. ‘Político’ refere-se aqui à política no restrito sentido liberal de filiação formal a um partido político.”¹⁷ Tampouco a TRC possuía em mãos um mecanismo apropriado para analisar a grande extensão de lesões consideradas subproduto das negociações complexas sobre identidade, ideologia e ação pragmática travadas entre indivíduos e grupos, bem como no interior de grupos e entre indivíduos. Decerto, como Wilson tem demonstrado, a TRC pouco considerou os vínculos comunitários e as dinâmicas políticas locais, os quais, para muitos, eram muito mais significativos do que partidos nacionais ou raça. Ela prestou pouca atenção à construção hermenêutica das políticas partidárias em regiões e localidades diferentes, bem como pouco atentou para circunstâncias pessoais, além de ter, com frequência, pressuposto que indivíduos estivessem falando em nome de um grupo inteiro ou solicitado explicitamente essa interpretação. Desta maneira, ao sugerir (embora de forma deliberada ou desavisada) que o sofrimento suportado por um grupo ou por uma comunidade tenha sido escutado e incluído nos documentos históricos nacionais, a TRC também tornou, desta forma, invisível a angústia de muitos associados a estes grupos (por conta própria ou em razão de terceiros), cujo sofrimento possa não se enquadrar em um modelo ou cuja ideologia, posição social ou experiência dele divirja.

Nas audiências de direitos humanos, aliás, os depoimentos das vítimas eram, repetida e prontamente, traduzidos pelos comissionários no ensinamento de que todos os sul-africanos haviam sofrido sob o apartheid, que tal sofrimento era necessário para a luta pela libertação e que reconciliação, senão perdão, era o resultado que deveria ser esperado pelas vítimas por sua participação na TRC. Como observado por Wilson, embora “as pessoas, com frequência, destacassem a singularidade e a especificidade de seu sofrimento de tal maneira que impossibilitasse que a este fosse atribuído qualquer sentido mais amplo, os comissionários, em contrapartida, diziam às pessoas: ‘você não sofre sozinho, seu sofrimento não é único, mas sim compartilhado por outros’”.¹⁸ Por essa razão, não é de se espantar que muitas vítimas tiveram parca afinidade quer com a verdade, quer com a justiça produzidas pela Comissão e, de fato, sentiram-se, ao final, alienadas de seu próprio depoimento.¹⁹ Embora os depoimentos das vítimas tenham se referido à justiça em termos de inserção comunitária e responsabilidade alheia; não obstante as vítimas tenham concebido a si mesmas como sujeitos interdependentes, emotivos e personificados, os mecanismos de tradução que temos aqui descrito refinaram e descontextualizaram tais depoimentos, submetendo-os a um domínio incorpóreo onde reinam leis altamente abstratas e previsíveis. Neste domínio, as vítimas, ao contrário de suas próprias auto-representações, tornaram-se sujeitos jurídicos autônomos, estritamente racionais e igualmente posicionados: retirados, à força, de seu lar formado por relações pessoais, respostas e responsabilidade para um mundo estranho composto de leis altamente abstratas, adequação, contabilização e prestação de contas*.

Esta alienação de suas próprias palavras e experiências é similar à falta de reconhecimento que, segundo Julie Mertus, é produzida por um tribunal de justiça:

Tribunais de justiça podem ser importantes para advogados no momento de redigir documentos jurídicos pleonásticos, ou para diplomatas a fim de declarar o seu êxito na estabilização de conflitos e para políticos locais para fazer valer sua reivindicação por mais poder em meio a cinzas ainda ardentes de comunidades devastadas. No entanto, estes tribunais pouco servirão de contento para os sobreviventes [...] Mesmo quando o tribunal, de fato, mencionar o crime, o sobrevivente dificilmente o reconhecerá, já que o processo e a linguagem jurídica transformam as experiências individuais em algo diverso e categoricamente ordenado.²⁰

A linguagem de um tribunal de justiça, à semelhança da linguagem de direitos humanos, torna visível o sofrimento para certos atores influentes no âmbito nacional e internacional, embora não garanta de forma alguma que este sofrimento seja representado, utilizado ou tratado da forma pela qual a pessoa a ele submetida necessite ou aspire. Decerto, uma vez que o sofrimento tiver sido traduzido para uma linguagem internacionalmente padronizada que funcione conforme as suas próprias regras, não está mais nas mãos da pessoa que sofreu; a partir deste momento, ele/ela, por vontade própria ou não, transferiu o controle sobre este sofrimento para “autoridades” distantes.

Ao reproduzir ironicamente a subjetividade repartida, característica da experiência traumática, esta sensação de alienação de sua própria experiência e linguagem – um reconhecimento erroneamente construído pela Comissão da própria identidade da pessoa – implica que, para muitos que testemunhavam perante a TRC, o testemunho não possibilitou nem a reabilitação nem a catarse. “Faz-se uso, muito freqüentemente, da palavra catarse dentro da TRC”, escreve o psicólogo Brandon Hamber. “Intui-se que, ao chorar, as pessoas são curadas do sofrimento pelo qual passaram. Contudo, para a maioria delas, chorar é apenas o primeiro passo e não há um acompanhamento deste processo após as audiências. De fato, a adrenalina produzida ao depor em rede nacional de televisão mascara problemas psicológicos que surgirão posteriormente.”²¹ O Centro para Tratamento do Trauma de Vítimas de Violência e Tortura da Cidade do Cabo [originalmente, *Cape Town Trauma Center for Victims of Violence and Torture*] relatou que de 50% a 60% das vítimas passaram por sérias dificuldades depois de terem testemunhado.²² A partir de seu trabalho com detidos políticos que foram submetidos à tortura na prisão, o psicólogo Ashraf Kagee conclui que a participação na TRC não reduziu a angústia ou amenizou os sintomas traumáticos e que, ademais, muitos entrevistados manifestaram “ressentimento considerável” em relação à TRC “por não atender de maneira apropriada as necessidades das vítimas”.²³ Ruth Picker, juntamente com o Centro para o Estudo da Violência e Reconciliação [originalmente, *Centre for the Study of Violence and Reconciliation*], o Grupo de Apoio Khulumani [originalmente, *Khulumani Support Group*] e o Programa para os Sobreviventes da Violência *KwaZulu Natal* [originalmente,

KwaZulu Natal Programme for Survivors of Violence] concluiu que, embora as vítimas de direitos humanos que tenham participado na TRC ficaram gratas pela divulgação da verdade, pela oportunidade de contar a sua história e pela possibilidade de confrontar perpetradores, muitas delas também se sentiram como se novamente estivessem passando por uma experiência traumatizante, além de serem submetidas a uma “deterioração expressiva do quadro geral de sua saúde física e psicológica após depor”. Os entrevistados por Picker tiveram a sensação, particularmente, de que a TRC havia rompido com as suas promessas no que diz respeito às indenizações; que esta política malsucedida foi um “ato de desrespeito, quebra de confiança e aproveitamento”; que eles foram postos em posição de vulnerabilidade ao depor publicamente e ver as suas palavras e experiências apropriadas pela Comissão e outros “especialistas” para fins diversos; que os perpetradores, freqüentemente, não diziam a verdade e mantiveram uma postura arrogante e não se mostraram arrependidos; e que a TRC havia contribuído ainda mais para traumatizá-los, dado o fracasso da TRC em fornecer informações referentes ao desdobramento de seus casos ou em disponibilizar serviços de apoio psicológico depois que as vítimas haviam testemunhado.²⁴

Um informe do Khulumani colocou esta questão de maneira clara:

*A TRC violou nosso direito à justiça e a ingressar com ações civis. Nós nos apresentamos de boa fé e passamos, novamente, por um processo traumatizante ao expor publicamente nossas feridas sob o entendimento de que isto era um requisito para receber indenizações. Hoje nós sentimos que fomos usados em um processo cínico e politicamente conveniente.*²⁵

Este sentimento foi agravado pela sensação, que não deixa de ser razoável, segundo a qual a TRC havia premiado os perpetradores com anistia, mas reservado às vítimas pouca compensação, justiça ou ainda oportunidade de indenização. Não é de se espantar que a opinião de que a TRC havia sido mais bem-sucedida no âmbito nacional do que local ou pessoal foi firmemente defendida nas oficinas de vítimas.²⁶ O que permaneceu não traduzido neste processo foi a própria reabilitação das vítimas: muitas se deram conta, tardiamente e com certa amargura, de que a sua reabilitação tinha sido sacrificada em nome da reabilitação de toda a nação.

A distinção proposta por Patricia Ewick e Susan Silbey entre *relatos hegemônicos*, “que reproduzem relações existentes de poder e injustiça” e *narrativas subversivas* “que desafiam a hegemonia dada por certa ao tornar visíveis e explícitos os vínculos existentes entre vidas particulares e organização social” seria outra maneira de articular o embate discursivo travado na TRC entre a linguagem padronizada de direitos humanos e as manifestações particulares e personificadas de sofrimento individual.²⁷ Ao analisar como “narrativas podem atuar de forma a apoiar a hegemonia existente ou, por um lado, podem contribuir para subverter o poder”, Ewick e Silbey definem os relatos hegemônicos como aqueles que, além de reproduzir ideologias e relações de poder existentes, operam como mecanismos de controle social, inserem experiências em uma ideologia coerente capaz de resistir quando contestada e “não deixam transparecer para a organização

social em questão a sua própria elaboração e plausibilidade”.²⁸ Por outro lado, definem narrativas subversivas como aquelas que não “contribuem para o todo, não reúnem particularidades como exemplos de um fenômeno ou regra comum” e “contam experiências particulares como enraizadas e integrantes de uma esfera cultural, material e política que se estende além do âmbito local”.²⁹ A partir desta perspectiva, eu sustentaria que, na África do Sul, o discurso de direitos humanos funcionou, a princípio, como uma importante narrativa subversiva; embora, na fase pós-apartheid, tenha cada vez mais, assumido a função de relato hegemônico. A TRC foi vital para que esta mudança de status ocorresse. Isso porque, embora ela tenha sido bem-sucedida em substituir o relato hegemônico do apartheid por uma narrativa subversiva sobre violações de direitos humanos, a TRC contribuiu também para estabelecer uma narrativa hegemônica de uma nova África do Sul fundada na justiça restaurativa, na reconciliação, em uma sociedade multirracial e na cidadania inclusiva. Embora este seja um relato hegemônico infinitamente menos nocivo, esta nova ideologia dificultou que a TRC incorporasse e reagisse a relatos de cunho não conciliatório, que destacassem formas de exclusão social e econômica perpetuadas sob as novas condições de cidadania, ou, ainda, que evidenciassem as divisões profundas e as desigualdades agudas que têm persistido na “nova” África do Sul (e com as quais, de certa forma, ela tem sido conivente).

O mandato da TRC era “investigar e formular ‘um quadro mais completo possível acerca da natureza, causas e extensão das graves violações de direitos humanos’ cometidas sob o apartheid entre os anos 1960 e 1994”.³⁰ Embora tais violações tenham sido muitas e inquestionavelmente mereciam ser investigadas, expostas e combatidas, o enfoque restrito da Comissão em “graves violações de direitos humanos” e o emprego da categoria de “vítimas” apenas àquelas vítimas que tinham vivenciado atos extremos de violência, implicou a restrição da análise da TRC apenas a uma fração daqueles que foram oprimidos pelo apartheid e somente a uma parcela do dano por ele imposto. O sofrimento considerado significativo pela TRC – caracterizado por poder ser traduzido para parâmetros de direitos humanos mundialmente reconhecidos – excluiu, portanto, o grande montante de desgraças produzido pela própria violência estrutural do apartheid. Tal concepção lamentavelmente restrita da “condição de vítima” (e, portanto, do “sofrimento”) implicou que muitos indivíduos não eram considerados competentes para solicitar uma audiência perante a Comissão; que muitas formas de abuso (como, por exemplo, detenção sem prévio julgamento, transferências forçadas, obstáculos à liberdade de circulação e reunião, discriminação sistêmica do ponto de vista jurídico, econômico e de educação), bem como diversas formas de sofrimento (como, por exemplo, privação econômica e trauma psicológico) foram minimizadas, senão implicitamente excluídas; que alguns não foram responsabilizados por atos, práticas e diversas formas de omissão que, direta ou indiretamente, causaram tal penúria; que os direitos humanos foram antes definidos, fundamentalmente, como *liberdade frente a* (tortura ou grave maltrato) e não como *acesso a* (recursos,

serviços, educação ou oportunidades); e, por fim, implicou que formas legalizadas de abuso (as quais, tanto sob o apartheid, como sob outros regimes totalitários, consistiam a maior fonte de sofrimento humano) não poderiam ser punidas. Um grande conjunto de injustiças e abusos relacionados ao apartheid não podiam ser traduzidos adequadamente para a linguagem de direitos humanos e, portanto, permaneceram sem reconhecimento oficial.

Mahmood Mamdani tem tratado, de maneira persuasiva, de vários aspectos essenciais de casos como este. Ele sustenta que ao transformar “os limites políticos de um compromisso em limites analíticos da busca pela verdade”, a TRC ocultou a dependência mútua entre estruturas raciais de poder e de privilégio, bem como a distinção e a cumplicidade concomitantes entre aqueles que perpetuam violações e aqueles que delas se beneficiam; encobrendo, portanto, a própria estrutura básica do apartheid.³¹ Ao invés de definir perpetradores como “agentes estatais” e vítimas como “ativistas políticos”; uma abordagem eticamente mais clara, segundo ele, seria ter “ido além das concepções de dano e responsabilidade individuais e considerado órgãos públicos como parte das engrenagens de todo um sistema. Disto resultaria uma análise que teria explicado o apartheid como um sistema perverso, sem reduzi-lo aos eventuais agentes perversos que dele façam parte”.³² Além disso, ele acusa a TRC de ter cedido ao “fetichismo jurídico do apartheid” de tal maneira que confundiu o moralmente aceitável com o juridicamente válido, não considerou formas legalizadas de abuso e não puniu aqueles que, de maneira legal, teriam se beneficiado do sofrimento alheio.³³ “A TRC, inclusive, convidou aqueles que haviam se beneficiado do apartheid para se juntarem às vítimas em uma demonstração pública de repúdio aos perpetradores de violações”, relata Mamdani. “Portanto, os beneficiários também eram considerados vítimas.”³⁴ Tal concepção não apenas absolveu aqueles que haviam se beneficiado do apartheid de sua responsabilidade em razão deste regime, mas também deixou intocados tanto os benefícios e privilégios que eles haviam recebido, quanto o próprio sistema que lhes servia de alicerce.

Se a retórica de reabilitação de que fez uso a TRC ocultou a sua incapacidade de proporcionar benefícios terapêuticos reais para indivíduos, também ficou pouco claro se a indenização (nacional ou individual) seria executada por um programa de reabilitação psicológica ou por meio da restituição de bens ou propriedades perdidas. A palavra *indenização*, vale enfatizar, denota tanto (1) reabilitação, o restabelecimento da saúde e da normalidade, e o processo de cura; quanto (2) restauração material, a restituição de um objeto perdido, o pagamento de uma dívida, reparação ou restituição. De fato, eu sustentaria que o enfoque da TRC na reparação da alma de toda a nação tem sido concretizada, em grande medida, às custas da restauração de seu corpo material, o que é demonstrado pela maior ênfase dada pela Comissão à reconciliação incorpórea e à eliminação de atitudes racistas em detrimento da concessão de indenizações e da solução de injustiças materiais. Ao final, o que a TRC ofereceu, como indenização às vítimas, foi um modesto reconhecimento público, por vezes também fragmentos de conhecimento sobre fatos ocorridos e uma graça espiritual, e não propriamente

uma indenização psicológica, médica ou material. Em outras palavras, a TRC substituiu mecanismos materiais por mecanismos incorpóreos e simbólicos de indenização, sustentando implicitamente que a verdade poderia curar o sofrimento, reparar comunidades inteiras e servir de compensação para as vítimas.

O mandato e as possibilidades de ação do Comitê de Indenizações e Reabilitação [originalmente, *Reparations and Rehabilitation Committee*] eram, claramente, os menos expressivos entre os três órgãos em que se subdividia a Comissão; este comitê não realizava audiências públicas; apenas podia apresentar recomendações não vinculantes ao Parlamento, bem como somente podia oferecer às vítimas uma parcela da compensação a que teriam direito na esfera penal. Ademais, como o Relatório Final da Comissão reconhece, ao serem perguntados o que eles esperavam da TRC, “trinta e oito por cento dos entrevistados pela comissão solicitaram ajuda financeira para melhorar a sua qualidade de vida. Além disso, noventa por cento dos entrevistados solicitaram diversos serviços que [poderiam] ser obtidos se o recurso financeiro para tanto [fosse] posto à disposição – por exemplo, educação, tratamento de saúde, moradia e assim por diante”.³⁵ As vítimas também defenderam energicamente que os perpetradores deveriam ser “convocados para contribuir material e financeiramente para a indenização e reabilitação de vítimas. Muitas tinham a impressão de que a reconciliação não poderia ocorrer desvinculada da indenização às vítimas”.³⁶ Estes pedidos feitos pelas vítimas não foram, em grande medida, atendidos. Além disso, a desilusão das vítimas, a sua percepção de que, novamente, elas foram tratadas com desdém, foi agravado pela impressão de que os perpetradores, além de *não* precisarem contribuir para as indenizações às vítimas, podiam pedir anistia. “Neste contexto”, escreve Christopher Colvin, “as indenizações passaram a significar muito mais do que formas de apoio às vítimas ou uma espécie de reconhecimento do sofrimento por elas suportado. Estas indenizações se tornaram a resposta não implementada para a questão da produção ou não de justiça no decorrer do processo transitório”.³⁷

A TRC, de maneira louvável, reconheceu este imperativo e incluiu, em seu Relatório Final, a seguinte declaração elegante, embora ineficaz:

*Se quisermos superar o passado e construir uma unidade e reconciliação nacionais, devemos assegurar que aqueles cujos direitos têm sido violados sejam reconhecidos por meio do acesso a formas de indenização e reabilitação. Embora tais medidas nunca poderão devolver a vida aos mortos, tampouco compensar adequadamente as vítimas por sua dor e sofrimento, estas medidas podem e devem representar uma melhora na qualidade de vida das vítimas de violações de direitos humanos, e/ou seus dependentes [...] Sem ter acesso a medidas de indenização e recuperação adequadas, não há que se falar em reabilitação e reconciliação.*³⁸

As recomendações da Comissão incluíam concessões provisórias de indenizações de caráter urgente, programas comunitários de reabilitação, indenizações simbólicas (como, por exemplo, erguer monumentos e renomear ruas), reformas

institucionais e concessões individuais de indenizações, bem como um imposto sobre a riqueza das empresas aplicado uma única vez com recursos destinados ao fundo indenizatório. Infelizmente, o governo do ANC para quem a TRC apresentou estas recomendações decidiu se redefinir nos moldes de reformas econômicas neoliberais agradáveis aos olhos de instituições capitalistas transnacionais, muito embora esses moldes estivessem, fundamentalmente, em desacordo com as propostas de indenizações apresentadas pela TRC (bem como, em desacordo com a própria política historicamente definida pelo ANC).

Rapidamente se tornou claro que, na África do Sul, tanto a nova nação, quanto a Comissão de Verdade não detinham o monopólio sobre o discurso de direitos humanos e que, de fato, o regime econômico neoliberal mundialmente hegemônico que, ao mesmo tempo, dominou o país também poderia defender em voz alta um discurso enfadonho e obrigatório de direitos humanos. Se, de um lado, o sofrimento humano pode ser traduzido para um idioma universal de direitos humanos, de outro, uma ideologia de mercado que produz sofrimento em grande escala pode esmagar os direitos humanos. Embora a pertença à economia global esteja condicionada ao reconhecimento pelo Estado da proteção de direitos humanos, como Ton Evans aponta, nesse regime “direitos humanos são definidos como liberdades necessárias para manter e legitimar formas específicas de produção e troca”,³⁹ e não como os direitos socioeconômicos garantidos pela Declaração Universal de Direitos Humanos, como, por exemplo, seguridade social (Artigo 22), trabalho (Artigo 23), educação (Artigo 26) e um padrão de vida adequado para a saúde e bem-estar “incluindo alimentação, vestimentas, moradia, bem como tratamento médico e serviços sociais indispensáveis” (Artigo 25).⁴⁰ Ao enfatizar os direitos de propriedade e a liberdade frente a interferência governamental (e, com frequência, cometendo o erro de confundir “livre comércio” com as liberdades pessoais), esta hegemonia do mercado é “reformulada sob o formato de valores universais”⁴¹ por instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, que dão ênfase à liberdade, liberalização, remoção das barreiras, crescimento, eficiência, oportunidade, disciplina e estabilidade – bem como, claramente rechaçam aqueles que se opõem a esta hegemonia ou formulam narrativas subversivas com relação a estas políticas, as quais acusam de opressivas, excludentes, ineficientes, desestabilizadoras, antidemocráticas e sem ética.⁴²

Na África do Sul, ficou claro que este relato hegemônico neoliberal tinha triunfado quando, em 1996, o ANC reformulou o Programa para Reconstrução e Desenvolvimento [originalmente, *Reconstruction and Development Program - RDP*] – o qual, em grande medida, tinha sido criado segundo a visão da Carta da Liberdade [originalmente, *Freedom Charter*] e adotado uma política de crescimento a partir da redistribuição, tendo como norte as necessidades básicas das pessoas. O RDP foi substituído pelo Programa Crescimento, Emprego e Redistribuição [sigla original, GEAR], responsável por estratégias agressivas neoliberais de privatização, liberalização e redução do déficit público. Essencialmente um Programa de Reajuste Estrutural imposto pela África do Sul

a si mesma, o GEAR sustentava, com forte respaldo do Banco Mundial, FMI e do empresariado sul-africano – embora em oposição à esmagadora evidência global – que a pobreza e os mecanismos de sofrimento que a acompanham poderiam ser reduzidos por meio do crescimento econômico impulsionado pelo mercado e por uma maior competitividade global.⁴³ O Presidente Thabo Mbeki descreveu esta dramática reviravolta como “resistência à tentação de sucumbir a um apelo populista para propor o que teria sido um ‘grande salto’ aventureiro e desastroso”,⁴⁴ em outras palavras, isso implica que desafiar o relato hegemônico neoliberal não seria apenas auto-complacente e irresponsável, mas também comparável a um dos episódios históricos mais terríveis em termos de abuso de direitos humanos. As evidências apresentadas pela Federação de Sindicatos Operários da África do Sul [originalmente, *Congress of South African Trade Unions* - COSATU] e pelo Partido Comunista da África do Sul [originalmente, *South African Communist Party* - SACP], bem como por acadêmicos, como Patrick Bond, Fantu Cheru e Richard Peet revelam que o GEAR tem tido pouco êxito em aliviar o sofrimento existente na África do Sul – o coeficiente de Gini verificado na África do Sul permanece em segundo lugar na classificação mundial, apenas atrás do Brasil, como a sociedade mais desigual no mundo – e tem funcionado, principalmente, para enriquecer uma minúscula elite negra.⁴⁵ De fato, a participação dos negros na economia tem sofrido aumentos insignificantes desde 1994, o que representa tão-somente o sucesso de um grupo pequeno de empresários negros que trabalham em parceria com os monopólios corporativos da época do apartheid. De acordo com a “Auditoria sobre a Transformação Econômica” de 2004, elaborada pelo Instituto para Justiça e Reconciliação [originalmente, *Institute for Justice and Reconciliation*], por meio de uma comparação entre os censos de 1996 e 2001, infere-se que tanto a pobreza, quanto a desigualdade baseadas na renda aumentaram em toda a população sul-africana durante este período, embora o acesso a alguns serviços básicos tenha melhorado. Desde 2001, relata o Instituto, os serviços sociais destinados a atender a parcela economicamente menos favorecida da população têm aumentado, embora também esteja crescendo o desemprego. O maior crescimento no número de empregos, acrescenta, tem sido no setor informal, onde também pode se verificar a maior queda nos salários reais.⁴⁶

Dado que muitos sul-africanos observavam atentamente os procedimentos da TRC, ficou claro que o GEAR não tinha a capacidade de executar as recomendações da TRC no que tange às indenizações. Conforme acertadamente insiste Cheru, “a confiança profunda no mercado para corrigir a herança oriunda do apartheid aponta para o caminho errado, além de ser insustentável em uma sociedade marcada pela desigualdade e pobreza extremas. O abismo entre a política macroeconômica do governo e sua política social transparece de maneira óbvia”.⁴⁷ Contudo, o fato de que o governo poderia defender o GEAR fazendo uso do discurso de direitos humanos justamente reforça o argumento de Wilson, segundo o qual o discurso de direitos humanos tem se tornado uma forma dominante de legitimação ideológica neste novo período da África do Sul e,

ainda, é suficientemente indefinido e flexível, já que é capaz de se adequar a posições ideológicas diversas e mesmo radicalmente incompatíveis entre si. Isso também revela a importante crítica de Makau Mutua acerca da linguagem de direitos humanos como um conjunto de “princípios estáticos e definitivos cujo conteúdo e importância cultural são inquestionáveis” e que “de maneira prematura, cerceia o debate sobre os fundamentos políticos e filosóficos, bem como sobre a natureza e importância do conjunto de direitos humanos”.⁴⁸

Embora a TRC não possa de maneira alguma ser responsabilizada pelo GEAR, pode-se argumentar, em minha opinião, que a *divulgação* de uma economia simbólica pela Comissão, em última instância, conspirou a favor da *privatização* da economia material pela ANC. Não possuindo meios coercitivos para executar suas recomendações, a Comissão contou com a execução protocolar da reconciliação que, utilizando o discurso de direitos humanos como adorno, procurou mais impressionar agentes internacionais bem-intencionados e renovar a confiança de investidores estrangeiros do que propriamente aliviar o sofrimento de sul-africanos. A ênfase da TRC em formas abstratas e simbólicas de indenização – denunciando atitudes racistas, exibindo cenas de reconciliação e perdão e celebrando uma nação formada por todas as cores – tem instigado, embora inadvertidamente, a adoção pelo ACN de uma política econômica neoliberal. O enfoque adotado pela Comissão, qual seja, reabilitar a alma da nação como um todo, foi viabilizado à custa da restauração de seu corpo material, a agonia material de pessoas feridas, da falta de tratamento de saúde, água limpa e moradia adequada, da subnutrição e dos efeitos devastadores da pobreza, experiências diárias de sofrimento que se perderam no processo de tradução da dor relatada pelas vítimas perante a TRC.

Concluo, portanto, que a TRC evidencia de que maneira a linguagem de direitos humanos torna certas formas de sofrimento inteligível e outras ininteligíveis. O seu potencial formidável de legitimação pode incorporar certas categorias de dano, vítimas e expressões de sofrimento em um relato hegemônico que dificulta o reconhecimento de outras espécies de dano, outras categorias de vítimas e outras formas de expressão de sofrimento, ou até mesmo que as considere uma ameaça. Ao mesmo tempo em que o emprego pela TRC da linguagem de direitos humanos possibilitou avanços significativos em corrigir os registros históricos distorcidos da África do Sul, reconhecendo e documentando graves violações de direitos humanos ocorridas durante o regime de apartheid, atribuindo responsabilidade a certos agentes por tais violações, garantindo dignidade às vítimas e, por vezes, informando-as; o uso desta linguagem também desfigurou o depoimento das vítimas de tal maneira que as afastou de suas próprias experiências, além de, por vezes, tê-las traumatizado novamente. A fim de transformar depoimentos traumáticos em dados estatísticos, bem como documentar “padrões sistemáticos” de violações de direitos humanos; contar novamente narrativas subversivas, agora por meio de um “vocabulário restrito”, desconsiderar as informações que não poderiam ser adaptadas para este vocabulário, conceber indivíduos como membros de grupos (políticos ou raciais)

e desconsiderar as negociações por vezes complexas sobre identidade e auto-representação tornaram-se tarefas necessárias. Nos casos em que o depoimento não foi traduzido para uma linguagem de direitos humanos, ele manteve um papel fundamentalmente enérgico, com pouco poder, portanto, de influenciar a política, as indenizações concedidas ou as decisões sobre anistia. Uma grande parcela das injustiças e dos abusos do apartheid simplesmente não foi capturada pelas lentes da linguagem de direitos humanos e, portanto, permaneceu sem ser oficialmente reconhecida.

Além disso, tenho sustentado que os imperativos primordiais de facilitar a reconciliação e estabelecer uma cultura de direitos humanos estavam cobertos por uma promessa de reabilitação que se dedicava fundamentalmente a reabilitar o corpo político e não as pessoas traumatizadas pelo apartheid, muitas delas, inclusive, sacrificaram, a pedido da TRC, a sua recuperação pessoal em nome da reparação de toda a nação. Esta linguagem da reabilitação, como sugeri aqui, foi também suficientemente enganosa a ponto de permitir que formas incorpóreas e simbólicas de compensação ofuscassem demandas por indenizações materiais. Involuntariamente atrelada à conversão do ANC ao neoliberalismo, a insistência por parte da TRC em reabilitar a alma de toda a nação minou a sua missão de reparar o seu corpo material. Em sua tradução do sofrimento dos sul-africanos para uma linguagem de direitos humanos, a TRC, portanto, admitiu que importantes elementos fossem perdidos, entre eles processos de reabilitação psicológica individual, a indenização material de corpos, lares e comunidades, bem como a amenização de condições debilitantes de pobreza.

BIBLIOGRAFIA:

- ALEXANDER, N. The “Moment of Manoeuvre”: “Race”, Ethnicity, and Nation in Postapartheid South Africa. In: KAIWAR, V. & MAZUMDAR, S. (eds.). **Antinomies of Modernity: Essays on Race, Orient, Nation**. Durham: Duke University Press, 2003.
- AMADIUME, I. & AN-NA’IM, A. (ed.). **The Politics of Memory: Truth Healing and Social Justice**. Nova York: Zed Books, 2000.
- BOND, P. **Elite Transition: From Apartheid to Neoliberalism in South Africa**. Londres: Pluto Press, 2000.
- BORAINÉ, A. **A Country Unmasked: Inside South Africa’s Truth and Reconciliation Commission**. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- BUFORD, W. & VAN DER MERWE, H. Reparations in Southern Africa. **Cahiers d’études africaines**, Johannesburg, v. 444, n. 1-2, 2004.

KROG, A. **Country of my Skull: Guilt, Sorrow, and the Limits of Forgiveness in the New South Africa**. Nova York: Random House, 1998.

CENTRE FOR THE STUDY OF VIOLENCE AND RECONCILIATION & KHULUMANI SUPPORT GROUP. **Survivors' Perceptions of the Truth and Reconciliation Commission and Suggestions for the Final Report**, 1998. Disponível em: <www.csvr.org/za/papers/papkhul.htm>. Último acesso em: ago. de 2005.

CHERU, F. Overcoming apartheid's legacy: the Ascendancy of Neoliberalism in South Africa's anti-poverty strategy. **Third World Quarterly**, Londres, v. 22, n. 4, 2001.

EVANS, T. International Human Rights Law as Power/Knowledge. **Human Rights Quarterly**, Baltimore, v. 27, 2005.

EWICK, P. & SILBEY, S. S. Subversive Stories and Hegemonic Tales: Toward a Sociology of Narrative. **Law & Society Review**, University of Massachusetts, v. 29, n. 2, 1995.

FANON, F. **Black Skin, White Masks** (trans. Charles Lam Markmann). Nova York: Grove, 1967.

FANON, F. **The Wretched of the Earth** (trad. Constance Farrington). Nova York: Grove, 1963.

FELMAN, S. & LAUB, D. **Testimony: Crises of Witnessing in Literature, Psychoanalysis, and History**. Nova York: Routledge, 1992.

GUTMANN, A. & THOMPSON, D. The Moral Foundations of Truth Commissions. In: ROTBERG, R.I & THOMPSON, D. (ed.). **Truth v. Justice: The Morality of Truth Commissions**. Princeton, 2000.

HAMBER, B. Repairing the Irreparable: Dealing with Double-binds of Making Reparations for Crimes of the Past. **Ethnicity and Health**, Routledge, v. 5 n. 3-4, 2000.

HAMBER, B.; NAGENG, D. & O'MALLEY, G. "Telling it Like it Is(...)": understanding the truth and reconciliation commission from the perspective of survivors. **Psychology in Society**, Congella (África do Sul), v. 26, 2000.

HAYNER, P. **Unspeakable Truths: Facing the Challenge of Truth Commissions**. Nova York: Routledge, 2002.

SOUTH AFRICAN PRESS ASSOCIATION. "'We're on the high road', says". **Independent Online**, África do Sul, 12 de ago. de 2005. Disponível em: <http://www.int.iol.co.za/index.php?set_id=1&click_id=594&art_id=qw1123851240475B22>. Último acesso em: 4 de out. de 2008.

- INSTITUTE FOR JUSTICE AND RECONCILIATION. **South African Reconciliation Barometer**, Cidade do Cabo, v. 2, n. 4, 2004. Disponível em: <www.ijr.org.za/politicalanalysis/reconbar/newsletters>. Último acesso em: ago. de 2005.
- KAGEE, A. The relationship between statement giving at the South African Truth and Reconciliation commission and psychological distress among former political detainees. **South African Journal of Psychology**, África do Sul, v. 36, n.1, 2006.
- KAGEE, A. Conducting Research with South African Survivors of Human Rights Violations: Some Considerations. **International Journal for the Advancement of Counselling**, Nova York, v. 26, n. 2, 2004.
- KLAAREN, J. A. Second Look at the South African Human rights commission, Access to Information, and the Promotion of Socioeconomic Rights. **Human Rights Quarterly**, Baltimore, v. 27, 2005.
- KROG, A. **Country of my Skull: Guilt, Sorrow, and the Limits of Forgiveness in the New South Africa**. Nova York: Random House, 1998.
- MAMDANI, M. The Truth According to the TRC. In: **The Politics of Memory**, Londres: Zed books, 2000.
- MINOW, M. The Hope for Healing: What can Truth Commissions Do?. In: ROTBERG, R.I & THOMPSON, D. (ed.). **Truth v. Justice: The Morality of Truth Commissions**. Princeton, 2000.
- MINOW, M. **Between Vengeance and Forgiveness: Facing History after Genocide and Mass Violence**. Boston: Beacon Press, 1998.
- MUTUA, M. **Human Rights: A Political and Cultural Critique**. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2002.
- NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, Paris, 1948. Disponível em: <<http://www.un.org/Overview/rights.html>>. Último acesso em: 4 de out. de 2008.
- PEET, R. Ideology, Discourse, and the Geography of Hegemony: From Socialist to Neoliberal Development in Postapartheid South Africa. **Antipode**, UK/US: Blackwell publishing, v. 34, n. 1, 2002.
- PICKER, R. Victims' Perspectives about the Human Rights Violations Hearings. **Research report written for the Centre for the Study of Violence and Reconciliation**, 2005. Disponível em: <www.wits.ac.za/csvr/papers/pappick.htm>. Último acesso em: julho de 2005.
- REID, F. & HOFFMANN, D. (diretores). **Long Night's Journey into Day** [documentário]. Produzido por: Iris Films/Cinemax Reel Life, South Village, 2000, 94 min.

SOUTH AFRICA. Office of the President. **Promotion of National Unity and Reconciliation Act, 1**, 1995. Disponível em: <<http://www.doj.gov.za/trc/legal/act9534.htm>>. Último acesso em: julho de 2003.

SAUNDERS, R. *Disgrace in the Time of a Truth Commission*. **Parallax - Special Issue on Visceral Reason** edited by Karyn Ball, Nova York: Routledge, v.11, n.3, 2005.

SAUNDERS, R. **Lamentation and Modernity in Literature, Philosophy, and Culture**. Nova York: Palgrave, 2007.

SAUNDERS, R. *Uncanny Presence: The Foreigner at the Gate of Globalization*. **Comparative Studies of South Asia, Africa and the Middle East**, Durham (US): Duke University Press, v. 21, n. 2, 2001.

SOUTH AFRICA. **Second Submission of the National Party to the Truth and Reconciliation Commission**. 23 de mar. de 1997. Disponível em: <<http://www.doj.gov.za/trc/submit/np2.htm>>. Último acesso em: set. de 2008.

SOUTH AFRICA. **Truth and Reconciliation Commission of South Africa Report**. Truth and Reconciliation Commission: Cidade do Cabo, v. 1, 1998.

SOUTH AFRICA. **Truth and Reconciliation Commission of South Africa Report**. Truth and Reconciliation Commission: Cidade do Cabo, v. 5, 1998.

WILSON, R.A. **The Politics of Truth and Reconciliation in South Africa**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

NOTAS

1. FELMAN, S. & LAUB, D. **Testimony: Crises of Witnessing in Literature, Psychoanalysis, and History**. Nova York: Routledge, 1992, p. 5.

2. O primeiro exemplo foi extraído do depoimento de Nomonde Calata em: REID, F. & HOFFMANN, D. (diretores). **Long Night's Journey into Day** [documentário]. Produzido por: Iris Films/ Cinemax Reel Life, South Village, 2000, 94 min. O último exemplo foi extraído de um depoimento anônimo registrado em: KROG, A. **Country of my Skull: Guilt, Sorrow, and the Limits of Forgiveness in the New South Africa**. Nova York: Random House, 1998, p. 40.

3. Com relação às diferenças entre comissões de verdade e cortes penais, ver HAYNER, P. **Unspeakable Truths: Facing the Challenge of Truth**

Commissions. Nova York: Routledge, 2002, cap. 7 e 13; e MINOW, M. The Hope for Healing: What can Truth Commissions Do?. In: ROTBERG, R.I & THOMPSON, D. (ed.). **Truth v. Justice: The Morality of Truth Commissions**. Princeton, 2000, p. 235-260.

4. GUTMANN, A. & THOMPSON, D. The Moral Foundations of Truth Commissions. In: ROTBERG, R.I & THOMPSON, D. (ed.). **Truth v. Justice: The Morality of Truth Commissions**. Princeton, 2000, p. 5.

5. WILSON, R.A. **The Politics of Truth and Reconciliation in South Africa**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001, p. 38. Embora a TRC oficialmente tenha reconhecido quatro espécies de verdade – factual ou forense, pessoal

ou narrativa, social ou dialógica e, por fim, referente à reabilitação ou dialógica – estas espécies de verdade, raramente, dialogaram entre si, e a verdade forense foi a que, ao final, foi considerada como a de maior valor epistemológico. Ver SOUTH AFRICA. **Truth and Reconciliation Commission of South Africa Report**. Truth and Reconciliation Commission: Cidade do Cabo, v. 1, 1998, p. 110-114.

6. Muito sul-africano consideraram a anistia como um empecilho ao seu direito a um julgamento justo e as famílias de Steve Biko e Griffiths Mxenge, entre outros, questionaram, juridicamente embora sem sucesso, a sua constitucionalidade. Embora se tenha a impressão de que a Comissão era melhor para perpetradores do que para as vítimas, a grande maioria dos pedidos de anistia era, na verdade, negada (proporção de 5.287 negados para 568 concedidos).

7. Ver TRC Report, 1998, v. 1, p. 185; TRC Report, 1998, v. 5, p. 225-6; e SOUTH AFRICA. **Second Submission of the National Party to the Truth and Reconciliation Commission**. 23 de mar. de 1997. Disponível em: <<http://www.doj.gov.za/trc/submit/np2.htm>>. Último acesso em: set. de 2008.

8. TRC Report, 1998, v. 1, p. 2.

9. *Ibid*, p. 158-164 e WILSON, 2001, cap. 2.

10. MINOW, 2000, p. 245.

11. *Qtd.* WILSON, 2001, p. 46.

12. Ver FANON, F. **The Wretched of the Earth** (trad. Constance Farrington). Nova York: Grove, 1963; e *Idem*, **Black Skin, White Masks** (trad. Charles Lam Markmann). Nova York: Grove, 1967. Ver também SAUNDERS, R. **Lamentation and Modernity in Literature, Philosophy, and Culture**. Nova York: Palgrave, 2007, p. 13-15.

13. MINOW, M. **Between Vengeance and Forgiveness: Facing History after Genocide and Mass Violence**. Boston: Beacon Press, 1998, p. 61.

14. Esta linguagem é extraída das Nações Unidas: NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <<http://www.un.org/Overview/rights.html>>. Último acesso em: ago. de 2005.

15. *Ibid*.

16. MINOW, 2000, p. 246.

17. WILSON, 2001, p. 86.

18. *Ibid*, p. 111.

19. Outro problema com esta formulação, como já

ressaltado por Wilson e outros, é equiparar moralmente a dor, o que, por vezes, sofreu forte resistência nas audiências. Ver WILSON, 2001, p. 111-114.

20. MERTUS, J. Truth in a Box: The Limits of Justice through Judicial Mechanisms. In: AMADIUME, I. & AN-NA'IM, A. (ed.). **The Politics of Memory: Truth Healing and Social Justice**. Nova York: Zed Books, 2000, p. 142-150. Sobre a tradução de testemunhos viscerais em valores abstratos, sentidos incorpóreos e reparação de cunho imaterial, ver também SAUNDERS, R. *Disgrace in the Time of a Truth Commission*. **Parallax - Special Issue on Visceral Reason**, Nova York: Routledge, v.11, n.3, 2005, p. 99-106.

21. *Qtd.* WILSON, 2001, p. 121.

22. GUTMAN & THOMPSON, 2000, p. 30.

23. KAGEE, A. Conducting Research with South African Survivors of Human Rights Violations: Some Considerations. **International Journal for the Advancement of Counselling**, Nova York, v. 26, n. 2, 2004, p. 196. Ver também KAGEE, A. The relationship between statement giving at the South African Truth and Reconciliation commission and psychological distress among former political detainees. **South African Journal of Psychology**, África do Sul, v. 36, n. 1, 2006, p. 10-24.

24. PICKER, R. Victims' Perspectives about the Human Rights Violations Hearings. **Research report written for the Centre for the Study of Violence and Reconciliation**, 2005. Disponível em: <www.wits.ac.za/csvr/papers/pappick.htm>. Último acesso em: julho de 2005. Resultados semelhantes são obtidos por HAMBER, B.; NAGENG, D. & O'MALLEY, G. 'Telling it Like it Is (...)': understanding the truth and reconciliation commission from the perspective of survivors. **Psychology in Society**, Congella (África do Sul), 2000, p. 18-42.

25. Extraído de WILSON, 2001, p. 22.

26. Ver HAMBER, B. Repairing the Irreparable: Dealing with Double-binds of Making Reparations for Crimes of the Past. **Ethnicity and Health**, Nova York: Routledge, v. 5 n. 3-4, 2000, p. 215-226.

27. EWICK, P. & SILBEY, S. S. Subversive Stories and Hegemonic Tales: Toward a Sociology of Narrative. **Law & Society Review**, University of Massachusetts, v. 29, n. 2, 1995, p. 1.

28. EWICK & SILBEY, 1995, p. 214.

29. *Ibid*, p. 219.

30. SOUTH AFRICA. Office of the President. **Promotion of National Unity and Reconciliation**

- Act. 1, 1995. Disponível em: <<http://www.doj.gov.za/trc/legal/act9534.htm>>. Último acesso em: julho de 2003.
31. MAMDANI, M. The Truth According to the TRC. In: AMADIUME, I. & AN-NA'IM, A. (eds.). **The Politics of Memory**. Londres: Zed Books, p. 177-78. Neville Alexander desenvolve um argumento relacionado com este e igualmente importante, defendendo que o dogma da TRC de não racismo operou como um instrumento da burguesia, escondendo e obstruindo os interesses de classe proletária. Ver ALEXANDER, N. The 'Moment of Manoeuvre': 'Race', Ethnicity, and Nation in Postapartheid South Africa. In: KAIWAR, V. & MAZUMDAR, S. (eds.). **Antinomies of Modernity: Essays on Race, Orient, Nation**. Durham (EUA): Duke University Press, 2003, p. 180-195.
32. MAMDANI, 2000, p. 180.
33. Ibid, p. 181.
34. Ibid, p.182.
35. TRC Report, 1998, v. 5, p. 68.
36. Ver Centre for the Study of Violence and Reconciliation & Khulumani Support Group. **Survivors' Perceptions of the Truth and Reconciliation Commission and Suggestions for the Final Report**, 1998. Disponível em: <www.csvr.org/za/papers/papkhul.htm>. Último acesso em: ago. de 2005. Ver também BORAINÉ, A. **A Country Unmasked: Inside South Africa's Truth and Reconciliation Commission**. Oxford: Oxford University Press, 2000, p. 333-339.
37. Extraído de BUFORD, W. & VAN DER MERWE, H. Reparations in Southern Africa. **Cahiers d'études africaines**, Johannesburg, v. 44, n. 1-2, 2004.
38. TRC Report, 1998, v. 5, p. 174-5.
39. EVANS, T. International Human Rights Law as Power/Knowledge. **Human Rights Quarterly**, Baltimore, v. 27, 2005, p. 1057.
40. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Talvez valha destacar que a Seção 184 (3) da Constituição da África do Sul engloba alguns direitos, como de ter acesso à moradia, água, nutrição adequada e saúde, que foram objeto de litígio em três casos recentes bem sucedidos perante a Corte Constituição. Ver KLAAREN, J. A Second Look at the South African Human rights commission, Access to Information, and the Promotion of Socioeconomic Rights. **Human Rights Quarterly**, Baltimore, v. 27, 2005, p. 539-561.
41. PEET, R. Ideology, Discourse, and the Geography of Hegemony: From Socialist to Neoliberal Development in Postapartheid South Africa. **Antipode**, UK/US: Blackwell publishing, v. 34, n. 1, 2002, p. 58.
42. Para uma proposta desta crítica acerca da linguagem das instituições financeiras transnacionais, ver SAUNDERS, R. **Uncanny Presence: The Foreigner at the Gate of Globalization**. **Comparative Studies of South Asia, Africa and the Middle East**, Durham (EUA): Duke University Press, v. 21, n. 2, 2001, p. 88-98.
43. Após consultas com o Presidente Thabo Mbeki em 2000, tanto o Banco Mundial, quanto o FMI avaliaram a política macroeconômica do governo do ANC como muito boa, aconselhando que seja intensificado o ritmo de reformas por meio da redução dos gastos públicos, maiores limitações salariais e revogação de leis trabalhistas. O Banco Mundial tem dado assistência à África do Sul sobre a sua política desde o começo da década de 90 e, antes de deixar o cargo, De Klerk solicitou vários "documentos de planejamento" que, como Patrick Bond tem mostrado, não apenas ressaltavam a necessidade de estabilidade no país, por meio da resistência a pressões populistas e da construção do consenso, mas também se tornaram um artifício discursivo para enxertar idéias econômicas neoliberais de longo prazo. Ver BOND, P. **Elite Transition: From Apartheid to Neoliberalism in South Africa**. Londres: Pluto Press, 2000.
44. South African Press Association. "'We're on the high road', says". **Independent Online**, South Africa, 12 de ago. de 2005. Disponível em: <http://www.int.iol.co.za/index.php?set_id=1&click_id=594&art_id=qw1123851240475B22>. Último acesso em: 4 de out. de 2008.
45. Ver BOND, 2000; PEET, 2002 e CHERU, F. Overcoming apartheid's legacy: the Ascendancy of Neoliberalism in South Africa's anti-poverty strategy. **Third World Quarterly**, Londres, v. 22, n. 4, 2001, p. 505-527.
46. Ver Institute for Justice and Reconciliation. **South African Reconciliation Barometer**, Cidade do Cabo, v. 2, n. 4, 2004. Disponível em: <www.ijr.org.za/politicalanalysis/reconbar/newsletters>. Último acesso em: ago. de 2005.
47. CHERU, 2001, p. 521.
48. MUTUA, M. **Human Rights: A Political and Cultural Critique**. Filadélfia: University of Pennsylvania Press, 2002, p. 4.

ABSTRACT

This essay examines what is gained and lost when expressions of human suffering are translated into a standardized language of human rights. I argue that South Africa's Truth and Reconciliation Commission demonstrates the ways that this translation makes human suffering both legible and illegible. While the language of human rights functioned in powerful ways to establish a previously unacknowledged history in South Africa, identify and grant dignity to victims, and occasionally designate responsibility, I argue that it also disfigured the testimony of victims in ways that alienated them from their own experience and sometimes re-traumatized them, and that it often proved more useful to perpetrators than to victims. I also contend that the promise of healing in which the Commission wrapped its human rights message prioritized national over individual forms of healing, and allowed the South African government to substitute spiritual and symbolic forms of reparation for material ones.

KEYWORDS

Truth commission – South Africa – Human rights language – Trauma – Healing – Reparation

RESUMEN

Este ensayo pone en consideración lo que se gana y lo que se pierde cuando las expresiones referidas al sufrimiento se traducen al lenguaje normalizado de los derechos humanos. La autora sostiene que la Comisión de Verdad y Reconciliación de Sudáfrica demuestra de qué manera esta traducción torna tanto legible como ilegible al sufrimiento humano.

Mientras que el discurso de derechos humanos fue muy importante para establecer en Sudáfrica una historia no reconocida antes, identificar y garantizar dignidad a las víctimas y hasta para determinar responsabilidades en algunos casos, la autora afirma que, a la vez, este lenguaje desfiguró el testimonio de las víctimas en el sentido de que las alienó de su propia experiencia y, en ocasiones, las retraumatizó; por lo que a menudo resultó ser más útil a los autores que a las víctimas de esas violaciones a los derechos humanos. También mantiene que la promesa de sanación —en la cual la Comisión envolvió su discurso de derechos humanos— priorizó lo nacional por sobre las necesidades individuales y permitió que el gobierno sudafricano sustituyese las medidas simbólicas y espirituales de reparación por las materiales.

PALABRAS CLAVE

Comisión de verdad – Sudáfrica – Lenguaje de derechos humanos – Trauma – Sanación – Reparación



PAULO SÉRGIO PINHEIRO

Professor Titular de Ciência Política, Universidade de São Paulo, aposentado e Pesquisador Associado, Núcleo de Estudos da Violência, NEV/USP.

Professor Adjunto de Estudos Internacionais, Centro de Estudos Latino-americanos (*sigla em inglês*, CLAS), Instituto Watson, Universidade de Brown.

Comissionário e Relator sobre os Direitos das Crianças, Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), Organização dos Estados Americanos (OEA).

Endereço: Av. Professor Lúcio Martins Rodrigues

Travessa 4 - Bloco 2 - Cidade Universitária - CEP 05508-020

São Paulo - SP - Brazil

Email: psdmspin@hotmail.com

RESUMO

Pinheiro ressalta alguns dos pontos principais no desenvolvimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos nos últimos 60 anos, a partir de sua experiência de trabalho tanto no Sistema Interamericano quanto no Sistema das ONU de Direitos Humanos.

Original em inglês. Tradução de Thiago Amparo.

PALAVRAS CHAVES

Declaração Universal - Sistema Interamericano de Direitos Humanos – Conselho de Direitos Humanos – Reatores Especiais - Revisão Periódica Universal



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível *online* em <www.revistasur.org>.

OS SESSENTA ANOS DA DECLARAÇÃO UNIVERSAL: ATRAVESSANDO UM MAR DE CONTRADIÇÕES

Paulo Sérgio Pinheiro

Para Paulo de Mesquita Neto, in memoriam

Neste ano em que celebramos 60 anos da Declaração Universal de Direitos Humanos, perguntamo-nos: onde estamos exatamente?¹ Temos realmente algo a comemorar? Aniversários de declarações e tratados internacionais carregam, em geral, certa carga de frustração, o que é inevitável se compararmos os ideais neles consagrados com a realidade atual alarmante. Por outro lado, o processo de estabelecimento de parâmetros internacionais em direitos humanos, bem como de elaboração de convenções juridicamente vinculantes constituem avanços claros. Conforme reconheceu o meu antigo colega Absjorn Eide, “a Declaração Universal, por inspirar e moldar a concepção de valores comuns, tem contribuído mais do que qualquer outro instrumento para que a construção de tais valores seja possível”.² A criação da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas (sigla original em inglês, UNCHR*) em 1946 e, posteriormente, do Conselho de Direitos Humanos (sigla original em inglês, UNHRC), do Tribunal Penal Internacional e dos tribunais internacionais *ad hoc* representam proezas extraordinárias. Houve também mudanças decisivas do ponto de vista do estado democrático e da sociedade civil. Neste sentido, foram reconhecidos os direitos de algumas categorias específicas de vítimas – trabalhadores, mulheres, crianças, gays, povos indígenas, migrantes, pessoas com necessidades especiais e afro-descendentes - embora tais direitos ainda não sejam protegidos em sua plenitude.

No entanto, se nos colocarmos no lugar das vítimas de direitos humanos, veremos que ainda há 4 bilhões de pessoas excluídas do estado de direito, sem conhecerem os seus direitos, conforme a Comissão sobre o

Ver as notas deste texto a partir da página 186.

Empoderamento Jurídico das Populações Carentes [originalmente em inglês, *Commission on Legal Empowerment of the Poor*] tem demonstrado. Muitas destas vítimas são submetidas a múltiplas violações de direitos humanos e não possuem meios para sair da condição de pobreza. De fato, “apenas uma parcela minoritária da população mundial possui condições de se beneficiar das normas e regulações jurídicas. A maioria da humanidade encontra-se à parte do sistema jurídico, contemplando-o, sem contudo poder contar efetivamente com a proteção da lei”³ Estimativas apresentadas no *Relatório Mundial sobre Violência contra Crianças*⁴ sugerem que 5,7 milhões de crianças são submetidas ao trabalho por dívida, 1,8 milhões são obrigadas a se prostituir e 1,2 milhões são vítimas de tráfico humano. Embora comumente se pense que a escravidão tenha acabado há décadas atrás, existem hoje mais escravos no mundo do que em qualquer outro momento da história. Apenas 2.4% das crianças no mundo desfrutam de proteção jurídica contra castigos físicos. Anualmente, dentre 11 milhões de recém-nascidos na América Latina e Caribe, 2 milhões nunca serão registrados – em sua maioria, crianças economicamente desfavorecidas, afro-latinas, provenientes de regiões rurais e indígenas. Embora estas crianças tenham de fato nascido, sem o registro civil, elas não existem do ponto de vista jurídico e administrativo.

Ao se fazer uma retrospectiva do século XX, percebemos que este século não foi apenas marcado por períodos de guerra e conflito, holocausto, genocídio, limpeza étnica, *apartheid*, terrorismo e catástrofes naturais – tempos obscuros que ainda sondam a humanidade. Reconhecemos, porém, que mesmo no seio de tais horrores a luta pelos direitos humanos progrediu mais do que o esperado.

Como poderíamos imaginar, no início do século XX, que o poder supremo do Leviatã, o princípio sacrossanto de soberania, poderia ser mitigado por órgãos internacionais e desafiado por relatores especiais, contrários ao uso da soberania como forma de acobertar violações de direitos humanos no âmbito nacional? Mesmo que essa evolução possa ser considerada formidável, ela sempre sofreu a interferência da outra face do estado moderno, a saber, aquela que detém o monopólio do uso legítimo da força física. Neste sentido, o estado é, ao mesmo tempo, o maior violador de direitos humanos e *defensor pacis*, protetor dos fracos. Não obstante, no estado as relações sociais contraditórias tomam forma; suas ações e sua estrutura refletem tal contradição⁵, muito clara no que se refere à proteção de direitos humanos.

Nós nos iludimos ao pensar que estas contradições, de certa maneira, foram solucionadas na Conferência Mundial sobre Direitos Humanos de Viena, em 1993, por sua Declaração e Programa de Ação, nos quais a democracia figura como o regime que mais tende a proteger os direitos humanos. A democracia, no entanto, não é uma panacéia capaz de, por si só, eliminar o autoritarismo e prevenir violações de direitos humanos, como pudemos aprender à *chaud* na América Latina.

Decerto, a democracia tende a promover os direitos humanos com maior facilidade, contudo, tanto em regimes democráticos consolidados, quanto naqueles recém-instaurados, ela não representa necessariamente uma garantia contra violações de direitos humanos. No hemisfério sul, as transições políticas da ditadura para a democracia têm, em grande medida, mantido o *status quo* e não garantido uma mudança concreta. Na América do Sul e no Leste Europeu, democracias ocultam, com frequência, a opressão sofrida pela parcela da população economicamente mais desfavorecida, a corrupção de políticos e agentes estatais e a cumplicidade de ambos com o crime organizado. No hemisfério norte, o governo dos EUA tem permitido o uso da tortura contra suspeitos e prisioneiros por terrorismo⁶. Na Europa, estados democráticos tem *sotto voce* colaborado com a transferência de prisioneiros para serem torturados em outros países.⁷ Neste exato momento, estes governos estão implementando diretrizes sobre a repatriação daqueles que migraram ilegalmente por razões econômicas, migrantes estes que têm sido explorados economicamente por mais de um século por estes mesmos países onde hoje vivem; tais medidas incluem o confinamento de famílias e crianças em centros de detenção pelo prazo máximo de 18 meses⁸ (devo dizer, com pesar, que tive a oportunidade de visitar alguns destes centros). Os países ricos desembolsam mais de 300 bilhões de dólares por ano em subsídios agrícolas, seis vezes mais do que o montante da ajuda por eles prestada aos países em desenvolvimento, o que contradiz o espírito dos acordos da Organização Mundial do Comércio (OMC) e faz com que a produção agrícola dos países ricos seja despejada, a um custo artificialmente reduzido pelos subsídios, no mercado dos países menos favorecidos.⁹ A luta pelos direitos humanos deve combater tais contradições.

Após ter apresentado o contexto em que se insere a comemoração dos sessenta anos da Declaração Universal, limitarei minhas observações na segunda parte deste artigo a uma breve análise de duas instituições com quais eu tenho trabalho mais proximamente nos últimos treze anos; uma delas no âmbito regional, a saber, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, CIDH, da qual faço parte desde 2004 e, a outra, o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (UNHRC) e a Comissão de Direitos Humanos (UNCHR), que o precedeu, onde atuei de 1995 a 2008. Em minha conclusão, ousarei tratar muito brevemente do que o futuro nos reserva.

Embora estejamos celebrando os sessenta anos da Declaração Universal, devemos estender esta comemoração à *Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem*, aprovada, por unanimidade, três meses antes da Declaração Universal pela recém-criada Organização dos Estados Americanos (OEA). Apesar deste precedente, por 11 anos nenhum esforço foi feito para transformar a Declaração Americana em realidade. No entanto, em 1959, talvez motivada pela Revolução Cubana, a OEA decidiu estabelecer a CIDH, adotando o modelo rejeitado pelos Estados fundadores

da UNCHR: os seus membros não são representantes dos Estados Membros da OEA, mas sim sete especialistas independentes eleitos pela Assembleia Geral da OEA. Não obstante, nos vinte primeiros anos da CIDH, os “comissionários” (título com certo tom soviético) atuaram como delegados de seus respectivos governos, protegendo estes de quaisquer acusações. Felizmente, hoje os comissionários não mais participam em quaisquer deliberações sobre os seus respectivos países de origem.

A comissão é um órgão quase judicial, ao qual compete exercer o papel de promotor público do sistema interamericano. Quando os países não cumprem as recomendações da Comissão, o caso é encaminhado à Corte Interamericana de Direitos Humanos, um órgão judicial. Em 2007, a Comissão submeteu 115 casos à Corte. As decisões da Corte, consideradas vinculantes, têm como objetivo declarar quais direitos foram violados e impor reparações e indenizações aos Estados que tenham reconhecido a jurisdição da Corte; tais decisões os governos, em geral, respeitam.

Apesar de haver semelhanças consideráveis entre o sistema interamericano e o sistema europeu de direitos humanos, os assuntos com os quais esses dois sistemas têm lidado ao longo de sua história são diferentes: a maioria dos casos no sistema interamericano diz respeito a desaparecimentos forçados, massacres, execuções sumárias ocorridos nas décadas de 70 e 80 – violações referentes a um *não-estado de direito* que predominou, em quase toda a região, até meados da década de 80. Em comparação, na Europa os assuntos tipicamente submetidos à Corte referiam-se à melhora do estado de direito já *existente*. Desde a criação da Comissão Interamericana, foram realizadas mudanças bem sucedidas no sistema interamericano de direitos humanos, que ampliaram as prerrogativas desfrutadas pela população da região. Atualmente, dos 35 membros da OEA, 25 ratificaram o documento base do sistema interamericano, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, elaborada em 1969, e 22 reconheceram a jurisdição da Corte. Contudo, mesmo entre aqueles Estados que já ratificaram a Convenção e reconheceram a jurisdição da Corte, muitos têm agido de maneira contraditória e, portanto, mostram-se em alguns momentos avessos a estes mesmos órgãos.

Apenas após a consolidação dos regimes militares no Cone Sul, a CIDH começou a monitorar a situação de direitos humanos, influenciada por relatórios de graves violações de direitos humanos apresentados à Comissão.¹⁰ No caso da UNCHR, os acontecimentos se desenrolaram de maneira muito semelhante; somente após denúncias de tortura praticada pela ditadura militar de Pinochet e de apartheid na África do Sul, a UNCHR passou a monitorar a situação de direitos humanos, no final da década de 70. Igualmente influenciada pela atuação da antiga UNCHR, a CIDH tem instituído mandatos de relatores temáticos e de relatores específicos por país, os quais, no segundo caso, acompanham os casos em discussão na Comissão sobre o país objeto de seu mandato ou, no primeiro caso, dedicam-

se a temas específicos, além de conduzirem visitas e elaborarem relatórios.

O verdadeiro desafio para a Comissão *vis-à-vis* as novas democracias da América do Sul é que, embora a maioria das garantias políticas tenha sido restabelecida, os direitos civis, econômicos e sociais da maior parte da população da região ainda são continuamente desrespeitados. Os governos responsáveis deveriam, portanto, se empenhar por meio do diálogo para pôr fim às evidentes violações de direitos humanos relatadas nos casos admitidos pela Comissão.

Gostaria de discutir agora como as facetas contraditórias do estado moderno estão presentes na atuação da UNCHR e, posteriormente, do UNHRC. Seria precoce comparar a Comissão de Direitos Humanos (UNCHR), um órgão que progrediu ao longo de 60 anos, com o UNHRC, que ainda está em seu segundo ano e realiza sua 8ª sessão regular.

Durante a última década da UNCHR, com frequência, alguns estados acusavam outros de politizar a Comissão. No entanto, conforme meu amigo muito querido, Sérgio Vieira de Mello, observou criticamente em seu último discurso na 59ª sessão da Comissão, em abril de 2003, poucos meses antes de ser morto em Bagdá:

a maioria dos presentes nesta sala trabalham em governos ou buscam influenciar as ações de governos. Isto é política. Para alguns, acusar outros de serem políticos é quase o mesmo que um peixe criticar outro por estar molhado. Esta atitude tem se tornado uma maneira de demonstrar reprovação, sem de fato dizer o que se tem em mente.

Considerando que tanto o UNHRC, quanto a UNCHR são órgãos multilaterais compostos por representantes de Estados, seus membros continuam a proteger os interesses de seus Estados; a natureza política do UNHRC é um aspecto vital para o seu funcionamento. Seria ingênuo esperar que este comportamento político dos Estados Membros mudaria apenas em razão de alterações na estrutura deste órgão. De fato, a Comissão foi *politizada* imediatamente após a sua criação em 1946 e, em particular, nas décadas de 70 e 80, tornou-se profundamente dividida entre os blocos ocidental e socialista. Desde então, tornou-se cada vez mais evidente um abismo entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento. Ao se observar os votos proferidos no UNHRC, percebe-se que esta divisão tem persistido e, em alguns casos, tem se tornado mais perceptível do que no órgão que o precedeu, a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas (UNCHR). Há uma suspeita generalizada e crescente por parte dos países do Sul em relação à qualquer iniciativa apresentada pelo grupo regional formado pelos países da Europa Ocidental e outros (sigla original em inglês, WEOG).

Os relatores especiais, a “jóia da coroa” da UNCHR como certa vez corretamente os qualificou Kofi Annan, têm sido outro alvo preferido de críticas. Este mecanismo único nas Nações Unidas é capaz de monitorar a

situação de direitos humanos e possui condições de ter algum impacto concreto sobre as vidas das vítimas. Claramente os relatores têm atuado dentro de uma estrutura contraditória e frágil, uma vez que são obrigados a tornar público o que observam e, ao mesmo tempo, tentar convencer os governos a cumprir com as suas obrigações em direitos humanos e estabelecer algum tipo de cooperação com a UNCHR (e agora com o UNHRC). De certa maneira, pode-se estabelecer uma analogia entre esta contradição presente no trabalho dos relatores especiais e a incongruência existente entre a face “repressiva” do Estado, que comete violações de direitos humanos, e a sua face “benevolente”, que implementa políticas de direitos humanos; os relatores possuem a obrigação *prima facie* de relatar a situação de direitos humanos e de procurar estabelecer um diálogo construtivo com a face “benevolente”, positiva do Estado. O trabalho dos relatores especiais é delicado e, freqüentemente, ingrato, para dizer o mínimo; contudo, é um trabalho vital – o próprio sistema de relatores especiais pode ser considerado um grande avanço que deve ser protegido. A luta para proteger este sistema ainda continua e a vitória inda não está garantida.

Atualmente, há certa preocupação com o papel reservado às organizações da sociedade civil no UNHRC. Durante a 8ª sessão, a última realizada pelo Conselho, alguns países tentaram repetidamente impedir a atuação de ONGs, dependendo de seu ponto de vista. O objetivo destes Estados não é mais meramente desafiar o princípio da participação de ONGs ou mesmo reduzir o seu tempo de discurso; desejam, na verdade, calá-las, solicitando a interrupção do discurso de seus representantes e a exclusão de parágrafos inteiros dos registros das reuniões do Conselho.

O papel do UNHRC em fortalecer o diálogo e a cooperação em direitos humanos tem sido também reforçado, em particular, com a possibilidade de realizar Sessões Especiais, “com vistas a prevenir violações de direitos humanos e a responder prontamente a emergências em direitos humanos”.¹¹ Até o momento, houve sete Sessões Especiais: três referentes a Israel e aos Territórios Palestinos Ocupados e as demais referentes, cada uma, às situações no Líbano, Darfur, Mianmar e, por fim, uma sessão sobre o direito à alimentação. Percebe-se que a decisão do Conselho de Direitos Humanos de realizar Sessões Especiais também leva em consideração o direito internacional humanitário, o que permite ao Conselho exercer um papel mais ativo após desastres naturais.

Não obstante, são extremamente poucos os resultados das Sessões Especiais. Por exemplo, a 5ª Sessão Especial sobre Mianmar foi uma rápida resposta à repressão perpetuada pela junta militar contra os formidáveis protestos realizados por monges budistas e pela população em geral. Apesar do notável consenso em adotar a resolução, o governo de Mianmar apenas convidou o relator especial para conduzir uma visita ao país, porém, não implementou as recomendações feitas pelo UNHRC, sem sofrer sanção alguma por isso. Penso que essa aparente irrelevância das sessões especiais e

das resoluções aprovadas pelo UNHRC servirá como um grande incentivo para que outros países autoritários também não temam estas sessões e suas resoluções.

Não obstante, houve uma inegável melhoria no principal órgão interestatal em direitos humanos das Nações Unidas. A UNCHR era apenas uma comissão funcional (como a Comissão sobre o Status das Mulheres) e um órgão subsidiário do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (sigla original, ECOSOC), contudo, o seu sucessor, o UNHRC, desfrutava de um status elevado no sistema das Nações Unidas, atuando como um órgão subsidiário da Assembléia Geral da ONU.

Ademais, o mecanismo mais inovador estabelecido pelo UNHRC é o Mecanismo de Revisão Periódica Universal (sigla original, UPR), considerado o melhor instrumento para trazer à tona os problemas mais críticos em direitos humanos em todos os Estados Membros. Espera-se que o UPR levará o UNHRC a cooperar com os mecanismos de direitos humanos e a implementar, de maneira universal, as normas e parâmetros em direitos humanos. Com razão, este mecanismo demanda esforços a longo prazo, desta forma, devemos esperar para sabermos quais serão seus resultados.

Até aqui, eu tratei do passado e do presente. O que será que o Anjo da história reserva para nós?

Um quadro de [Paul] Klee intitulado 'Angelus Novus' mostra um anjo. Seu rosto está voltado para o passado. Quando pensamos estar diante de uma série de acontecimentos, ele vê somente a mesma catástrofe que se ergue em meio aos escombros que são arremessados a seus pés. O Anjo gostaria de permanecer, despertar os mortos e reunir os destroços. Uma tempestade, porém, sopra do Paraíso; ela se arremete contra suas asas com tanta força que o Anjo não pode mais fechá-las. Inevitavelmente, a tempestade o arrasta para o futuro, enquanto a pilha formada pelos escombros, que perante ele se ergue, cresce em direção ao céu. Esta tempestade é o que chamamos de progresso.¹²

Essa tese IX sobre a história formulada por Walter Benjamin pode ser vista como uma metáfora da luta pelos direitos humanos, das ruínas do passado em direção ao progresso e, talvez, com novas catástrofes, ainda mais destrutivas, a nos aguardar no futuro.

É claro que não tenho muito contato com o Anjo da História, portanto, seria muito arriscado fazer previsões sobre o que acontecerá nos próximos 60 anos. Sejamos modestos e pensemos apenas nos próximos 10 anos.

Na próxima década, ainda teremos que atravessar um mar de contradições, beneficiando-nos de todas as “ambigüidades construtivas” decorrentes do processo de construção institucional do UNHRC, para utilizar uma expressão do Embaixador Luis Alfonso de Alba¹³, o primeiro presidente do Conselho, com vistas a implementar os direitos humanos. Não devemos nunca esquecer que quatro bilhões de pessoas estão excluídas

da alegria desta comemoração. Está na hora de tornarmos os princípios da Declaração Universal e de outros importantes instrumentos de direitos humanos, que contribuíram para a criação de uma rede global de proteção de direitos, aplicáveis a todas as pessoas, independentemente de onde estiverem e para além de qualquer “excepcionalismo” cultural.¹⁴ Há diversos assuntos, em todas as partes do mundo, que devem ser urgentemente tratados, como, por exemplo, a falta de execução das decisões judiciais, detenção, migração, mudança climática e crime organizado transnacional. O sistema global ou os sistemas regionais de proteção dos direitos humanos nos hemisférios sul e norte nunca serão eficazes por completo para os excluídos, se os países não solucionarem a deficiência da legislação interna, a ineficácia do poder judiciário, a inoperância do aparato repressivo do Estado e a implementação precária dos direitos no âmbito nacional. A proteção dos direitos humanos continuará a ser obstaculizada se o direito ao desenvolvimento, a eliminação da pobreza extrema, o direito à alimentação e à saúde não forem seriamente considerados questões cruciais não somente para os quatro bilhões de necessitados, mas também para o mundo desenvolvido, o qual, juntamente com o terceiro mundo, freqüentemente se omite por medo, discriminação e racismo. A privação social e a exploração econômica devem ser consideradas graves violações de direitos humanos, no mesmo patamar da opressão política, tortura e discriminação racial¹⁵. Apenas a indivisibilidade dos direitos humanos será capaz de reforçar a universalidade destes direitos.

Decerto, conforme disse uma vez Daw Aung Sang Suu Kyi,

Não é suficiente clamar por liberdade, democracia e direitos humanos. Deve-se perseverar determinadamente nesta luta, fazer sacrifícios em nome de verdades perenes, resistir frente às tentações, à má-fé, à ignorância e ao medo [...] A partir do momento em que concebemos um mundo adequado a uma humanidade racional e civilizada, estaremos dispostos, se preciso, a sofrer para que seja possível a construção de sociedades livres da miséria e do medo.¹⁶

BIBLIOGRAFIA:

- ACTION AID. **Farmgate: the developmental impact of agricultural subsidies.** Report 2002. Disponível em: <<http://www.ukfg.org.uk/docs/AAFarmgate%20briefing.pdf>>. Último acesso em: 11 de out. de 2008.
- BENJAMIN, W. *Theses on the Philosophy of History. Illuminations.* Nova York: Schocken Books, p. 257-258, 1969.
- COMMISSION ON LEGAL EMPOWERMENT OF THE POOR AND UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (UNDP). **Making the Law for Everyone – Report of the Commission on Legal Empowerment of the Poor,** Nova York, v. 1, 2008.
- COUNCIL OF EUROPE. Parliamentary Assembly – Committee on Legal Affairs. **Secret Detentions and illegal transfers of detainees involving Council of Europe Member States: Second Report,** 7 de junho de 2007. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/1/shared/bsp/hi/pdfs/marty_08_06_07.pdf> Último acesso em: 1 de out. de 2008.
- EIDE, A. The Historical Significance of the Universal Declaration. **International Social Science Journal,** UNESCO, v. 50, n. 158, p. 475-97, dez. de 1998.
- FRANCK. Are Human Rights Universal?. **Foreign Affairs,** Nova York, v. 80, n.1, jan.-fev. 2001.
- GREEN, J. **We cannot remain silent: opposition to the Brazilian military dictatorship in the United States, 1964-85.** Durham: Duke University Press, 2009.
- GREEN, J. **Apesar de vocês: a oposição à ditadura militar nos Estados Unidos, 1964-85.** São Paulo: Companhia das Letras, 2009.
- GOUREVICH, P. & MORRIS, E. **Standard Operating Procedure Inside Abu Ghraib.** Nova York: The Penguin Press, 2008.
- HUMAN RIGHTS WATCH. **The Road to Abu Ghraib,** Nova York, 2004. Disponível em: <<http://hrw.org/reports/2004/usa0604/>>. Último acesso em: 21 de set. de 2008.
- ICC POSTION PAPERS/NATION HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS AND THE UNHRC. **GA Resolution 60/251,** 22 de set. de 2006.
- KYI, A. S. **Freedom from Fear Speech,** 1990. Disponível em: <<http://www.thirdworldtraveler.com/Burma/FreedomFromFearSpeech.html>>. Último acesso em: 21 de set. de 2008.
- KYI, A. S. **Freedom from Fear and other writings: revised editon** [com Vaclav Havel, Desmond Tutu, Michael Aris]. Nova York: The Penguin Books, 1996.
- LÖWY, M. **Walter Benjamin. Avertissement d'incendie. Une lecture des thèses "Sur le concept d'histoire.** Paris: PUF, 2001.

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES (OEA). Inter-American Commission on Human Rights. **Resolution 03/08 Human Rights of Migrants, International Standards and the Return Directive of the EU**, junho de 2008.

PINHEIRO, P. S. Especialista independente do Secretário-Geral das Nações Unidas para estudo da violência contra as crianças. **World Report on Violence against Children**. Genebra, Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, 22 de junho de 2006. Disponível em: <www.violencestudy.org>. Último acesso em: 21 de set. de 2008.

REY, M. T. The State as a contradiction. **Capital and Class**, Londres, n. 85, primavera de 2005. Disponível em: <http://findarticles.com/p/articles/mi_qa3780/is_200504/ai_n13498475>. Último acesso em 21 de set. de 2008.

TAROOR, S. Are Human Rights Universal?. **World Policy**, Cambridge, v. XVI, n. 4, inverno, 1999-2000.

NOTAS

1. Outra versão deste texto foi apresentada no Painel de Altas Autoridades sobre os 60 anos da Declaração Universal de Direitos Humanos, intitulado: "Onde estamos agora?: Desenvolvimento da Proteção Internacional de Direitos Humanos" [originalmente, "*Where are we now? Development in the International Protection of Human Rights*"], em 7 de julho de 2008, Direitos Humanos: Interpretação e Implementação ["*Human Rights: Interpretation and Implementation*"]. Uma Conferência de Ex-Alunos nos 25 anos do Centro de Direitos Humanos da Universidade de Essex. Eu gostaria de agradecer aos meus amigos, Michael Hall, do Departamento de História da Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP e o Professor John Packer, diretor do Centro de Direitos Humanos da Universidade de Essex, por seus comentários e sugestões a este texto, embora obviamente eu seja responsável por esta versão final. Este texto foi preparado com o apoio da FAPESP e do CNPq, Brasil.

2. EIDE, A. The Historical Significance of the Universal Declaration. **International Social Science Journal**, UNESCO, v.50, n. 158, p. 475-97, dez. de 1998, p. 497.

No caso das duas siglas aqui apresentadas originalmente (UNCHR e UNHRC), decidimos excepcionalmente mantê-las conforme constam no original em inglês, pois, a rigor, a sigla usada em

português para designar tanto a Comissão de Direitos Humanos, quanto o Conselho de Direitos Humanos é a mesma: CDH (N. do T.).

3. COMMISSION ON LEGAL EMPOWERMENT OF THE POOR AND UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (UNDP). **Making the Law for Everyone – Report of the Commission on Legal Empowerment of the Poor**, Nova York, v. 1, 2008, p. 16.

4. PINHEIRO, P. S. Especialista independente do Secretário-Geral das Nações Unidas para estudo da violência contra as crianças. **World Report on Violence against Children**. Genebra, Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, 22 de junho de 2006, p. 364. Disponível em: <www.violencestudy.org>. Último acesso em: 21 de set. de 2008.

5. REY, M. T. The State as a contradiction. **Capital and Class**, Londres, n. 85, primavera de 2005. Disponível em: <http://findarticles.com/p/articles/mi_qa3780/is_200504/ai_n13498475>. Último acesso em 21 de set. de 2008.

6. Ver HUMAN RIGHTS WATCH. **The Road to Abu Ghraib**, Nova York, 2004. Disponível em: <<http://hrw.org/reports/2004/usa0604/>>. Último acesso em 21 de set. de 2008. Ver também GOUREVICH,

P. & MORRIS, E. **Standard Operating Procedure Inside Abu Ghraib**. Nova York: The Penguin Press, 2008, p. 368.

7. Ver COUNCIL OF EUROPE. Parliamentary Assembly – Committee on Legal Affairs. **Secret Detentions and illegal transfers of detainees involving Council of Europe Member States: Second Report**, 7 de junho de 2007. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/1/shared/bsp/hi/pdfs/marty_08_06_07.pdf>. Último acesso em: 1 de out. de 2008.

8. Ver ORGANIZATION OF AMERICAN STATES (OEA). Inter-American Commission on Human Rights. **Resolution 03/08 Human Rights of Migrants, International Standards and the Return Directive of the EU**, junho de 2008.

9. ACTION AID, **Farmgate: the developmental impact of agricultural subsidies**. Report 2002. Disponível em: <<http://www.ukfg.org.uk/docs/AAFarmgate%20briefing.pdf>>. último acesso em: 11 de out. de 2008.

10. Esta evolução é relatada de maneira magnífica no livro do Professor James Green, que será publicado em breve: GREEN, J. **We cannot remain silent: opposition to the Brazilian military dictatorship in the United States, 1964-85**. Durham: Duke University Press, 2009. Ver também a versão em português: GREEN, J. **Apesar de vocês: a oposição à ditadura militar nos Estados Unidos, 1964-85**. São

Paulo: Companhia das Letras, 2009.

11. ICC POSTION PAPERS/NATION HAUMN RIGHTS INSTITUTIONS AND THE UNHRC. **GA Resolution 60/251**, 22 de set. de 2006, par. 5-f.

12. Ver BENJAMIN, W. **Theses on the Philosophy of History. Illuminations**. Nova York: Schocken Books, p. 257-258, 1969; LÖWY, M. **Walter Benjamin. Avertissement d'incendie. Une lecture des thèses Sur le concept d'histoire**. Paris: PUF, 2001, p. 75.

13. Embaixador Luis Alfonso de Alba é o Representante Permanente do México perante as Nações Unidas e demais organizações internacionais em Genebra e foi o primeiro presidente do Conselho de Direitos Humanos, no qual conduziu com grande habilidade o processo de construção institucional deste órgão em 2006.

14. FRANCK. **Are Human Rights Universal?**. *Foreign Affairs*, Nova York, v. 80, n.1, jan.-fev., 2001.

15. TAROOR, S. **Are Human Rights Universal?**. *World Policy*, Cambridge, v. XVI, n. 4, inverno, 1999-2000.

16. KYI, A. S. **Freedom from Fear Speech**, 1990. Disponível em: <<http://www.thirdworldtraveler.com/Burma/FreedomFromFearSpeech.html>>. Último acesso em: 21 de set. de 2008. Ver Idem. **Freedom from Fear and other writings: revised edition** [com Vaclav Havel, Desmond Tutu, Michael Aris]. Nova York: The Penguin Books, 1996, p. 416.

ABSTRACT

Taking his work experience in the UN and in the Inter-American System of Human Rights into account, Pinheiro highlights some of the main achievements and challenges in the development of International Human Rights Law in the last 60 years.

KEYWORDS

Universal Declarations – Inter-American System of Human Rights – Human Rights Council – Special Rapporteurs – Universal Periodical Review

RESUMEN

A partir de su experiencia en el Sistema Interamericano y en el Sistema ONU de protección de los derechos humanos, Pinheiro destaca los aspectos principales del desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos durante los últimos 60 años.

PALABRAS CLAVES

Declaración Universal – Sistema Interamericano de Derechos Humanos – Consejo de Derechos Humanos – Relatores Especiales – Revisión Periódica Universal



FERNANDA DOZ COSTA

Advogada mestre em Direito pela Universidade de Nova York. Foi bolsista do Programa *Fulbright* e do Programa *Global Public Service Law*. Possui experiência em litigância internacional em direitos humanos, com especialização em direitos econômicos, sociais e culturais (ESOC). Nesta área, trabalhou no Centro pela Justiça e o Direito Internacional (*sigla original*, CEJIL), no Centro de Direitos Humanos e Meio Ambiente (*sigla original*, CEDHA), e na organização Advogados e

Advogadas do Noroeste Argentino para os Direitos Humanos e Estudos Sociais (*sigla original*, ANDHES). Atualmente, é pesquisadora em direitos econômicos, sociais e culturais no Programa para as Américas, Secretariado Internacional da Anistia Internacional

Email: fernandadozcosta@hotmail.com

RESUMO

Definir a pobreza como uma violação de direitos humanos envolve conceitos ainda pouco claros. Isto é especialmente problemático para aqueles que trabalham em direitos humanos e levam a sério a indivisibilidade própria destes direitos; para aqueles que procuram entender o papel central da pobreza no sofrimento de muitas vítimas de direitos humanos e se preocupam em atuar de maneira profissional neste tema, utilizando como ferramenta na luta contra a pobreza as obrigações vinculantes em direitos humanos já reconhecidas internacionalmente. O presente artigo procura esclarecer esta lacuna conceitual, apresentando um resumo crítico das principais propostas para elucidar, a partir de uma perspectiva jurídica dos direitos humanos, os conceitos pertinentes à relação entre pobreza e direitos humanos. Este artigo identifica três formas distintas de relacionar estes conceitos: (1) teorias que concebem a pobreza, *por si só*, como uma violação de direitos humanos; (2) teorias que definem a pobreza como uma violação de *um direito humano específico*, a saber, o direito a um nível de vida adequado ou o direito ao desenvolvimento; e (3) teorias que consideram a pobreza como *causa ou consequência de violações de direitos humanos*. Defenderei, em minha conclusão, que a terceira abordagem é a mais útil diante do atual estágio do Direito e da jurisprudência internacional de direitos humanos. A segunda perspectiva, no entanto, tende fortemente a promover o debate sobre pobreza e direitos humanos e, portanto, deveria ser melhor elaborada.

Original em inglês. Traduzido por Thiago Amparo.

PALAVRAS CHAVES

Pobreza – Direitos humanos – Desenvolvimento – Nível de vida adequado – Obrigações jurídicas



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível *online* em <www.revistasur.org>.

POBREZA E DIREITOS HUMANOS: DA MERA RETÓRICA ÀS OBRIGAÇÕES JURÍDICAS - UM ESTUDO CRÍTICO SOBRE DIFERENTES MODELOS CONCEITUAIS¹

Fernanda Doz Costa

Vivemos em um mundo que oferece a todos um banquete, mas impede que muitos dele participem; um mundo que nos torna, ao mesmo tempo, iguais e desiguais: iguais quanto às idéias e costumes que impõe e desiguais quanto às oportunidades que oferece
(Eduardo Galeano)²

Introdução

Afirma-se, com freqüência, que a “pobreza é, por si só, uma violação de vários direitos humanos fundamentais”.³ Este enunciado revela, intuitivamente, a percepção moral de que todos deveriam ter acesso a condições básicas de subsistência, diante da abundância de recursos e do acúmulo de conhecimento humano presentes no mundo, sob pena de se cometer uma injustiça elementar.⁴ Tratar a pobreza como uma violação, por si só, de vários direitos humanos encontra respaldo também em outra percepção, segundo a qual a abundância em geral encontrada na maioria das sociedades e, decerto, presente nos países desenvolvidos é mais do que suficiente para erradicar a pobreza em todo o planeta.⁵ Embora possam ser verdadeiras, tais idéias, por ser caráter genérico, correm o risco de pecarem pelo exagero. Portanto, de maneira errônea, qualifica-se toda condição de privação (ou seja, toda situação em que uma necessidade humana básica não for atendida) como uma violação de direitos humanos.⁶ Entretanto, perante o Direito Internacional de Direitos Humanos, não é toda negação a direitos que pode ser propriamente classificada como uma violação de direitos humanos. A doutrina e a prática neste campo pouco discutem, do ponto de vista conceitual, a partir de que ponto tal negação deve ser tratada como uma violação de direitos humanos. Há uma razão histórica e ideológica para tal lacuna.

Imediatamente após a elaboração da Declaração Universal de Direitos

Ver as notas deste texto a partir da página 113.

Humanos – que igualmente consagrou a liberdade da miséria e do medo – o movimento de direitos humanos e o movimento a favor da redução da pobreza – ou promoção do desenvolvimento – passaram a utilizar linguagens distintas. Esta separação foi fortemente influenciada pela política da Guerra Fria. Especialistas em direitos humanos e em desenvolvimento atuaram em organismos intergovernamentais que, embora próximos, não chegaram a trabalhar em conjunto; o mesmo ocorreu com a maioria das organizações não-governamentais nestas duas esferas.⁷

A partir de meados da década de 90, a pobreza tem sido cada vez mais considerada uma questão de direitos humanos. Como parte deste processo, por um lado, o movimento de direitos humanos começou a levar a sério os direitos econômicos, sociais e culturais e a reconhecer que a pobreza e suas conseqüências mais graves ocupam um papel central em muitos casos de violação de direitos humanos. Por outro lado, o movimento a favor do desenvolvimento incorporou ao seu trabalho uma perspectiva fundada em direitos. No caso da Organização das Nações Unidas (ONU), tais mudanças são perceptíveis particularmente após a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, ocorrida em Viena em 1993, na qual se declarou o caráter indivisível, interdependente e inter-relacionado de todos os direitos humanos.⁸ Diversas declarações e resoluções posteriormente aprovadas pelas Nações Unidas reconheceram que a preocupação internacional com a pobreza no mundo é uma questão de direitos humanos.⁹

Não obstante, estas são demandas genéricas que, portanto, não ajudam a superar os complexos problemas a serem enfrentados ao considerar a pobreza em geral ou mais especificamente a pobreza extrema como uma violação de direitos humanos. As principais tentativas, neste sentido, foram feitas no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), pela antiga Comissão de Direitos Humanos (substituída pelo Conselho de Direitos Humanos), pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) e, por fim, pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (sigla original, UNESCO).¹⁰ Quase todos estas iniciativas decorrem das reformas introduzidas pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, em 1997, com vistas a afirmar a “integração dos direitos humanos”¹¹ a todo o trabalho da ONU, bem como se baseiam nas Diretrizes Comuns das Nações Unidas sobre a Aplicação de uma Perspectiva de Direitos Humanos ao Desenvolvimento [originalmente, *UN common understanding on the Human Rights Based Approach to Development*].¹²

Os principais destinatários dos documentos das Nações Unidas sobre o tema são, por conseguinte, os próprios agentes que atuam em programas de redução da pobreza e desenvolvimento; o principal objetivo destes documentos é capacitar tais agentes para integrar os direitos humanos ao seu trabalho concreto.¹³ No entanto, para aqueles que trabalham em direitos humanos no âmbito internacional, a afirmação de que a *pobreza viola direitos humanos* ainda é pouco clara do ponto de vista conceitual, especialmente perante o Direito Internacional de Direitos Humanos. Este enunciado expressa uma reprovação

moral com valor meramente retórico ou se trata de uma pretensão jurídica? Caso tenha este viés jurídico, quais seriam as conseqüências jurídicas para os Estados e outros sujeitos de deveres? A negação de alguns direitos pode ser classificada como pobreza? Estes direitos estão expressamente previstos nos instrumentos jurídicos de direitos humanos? Estes direitos impõem obrigações vinculantes a detentores de deveres específicos? O cumprimento destes deveres é plausível?

Todas estas questões são complexas. Se elas não puderem ser solucionadas pela teoria e pela prática, “a noção de pobreza como uma violação de direitos humanos não passará de um lema vazio e ineficaz”.¹⁴ Isto é especialmente problemático para aqueles que trabalham em direitos humanos e levam a sério a indivisibilidade própria destes direitos; para aqueles que procuram entender o papel central da pobreza no sofrimento de muitas vítimas de direitos humanos e preocupam-se em atuar de maneira profissional neste tema, utilizando como ferramenta, na luta contra a pobreza, as obrigações vinculantes em direitos humanos já reconhecidas internacionalmente. Nota-se uma considerável escassez de obras direcionadas aos defensores de direitos humanos e demais pessoas que trabalham neste campo que tenham como objetivo efetivamente capacitá-los para lidar com estes temas.¹⁵ Há sim muitas teorias que, desinformadas e ideologicamente parciais, simplificam por demais este tema, o que somente vem a contribuir para esta confusão.¹⁶

O presente artigo procura esclarecer esta lacuna conceitual, apresentando um resumo crítico das principais propostas para elucidar, a partir de uma perspectiva jurídica dos direitos humanos, os conceitos pertinentes à relação entre pobreza e direitos humanos. O objetivo deste artigo é analisar diferentes modelos conceituais, suas potencialidades e deficiências, bem como sugerir qual deles melhor corresponde ao Direito Internacional de Direitos Humanos. Na Parte I, conceituarei pobreza e direitos humanos, como um primeiro passo para elucidar conceitualmente estes termos. Na Parte II, analisarei minuciosamente os modelos conceituais usados para explicar em que sentido a pobreza pode ser considerada uma violação ou negação de direitos humanos, bem como farei uma avaliação crítica de cada um destes modelos. A fim de evitar confusões, reunirei tais teorias em três grupos. O primeiro grupo inclui as teorias que concebem a pobreza, *por si só*, como uma violação de direitos humanos. O segundo grupo reúne aquelas teorias que definem a pobreza como uma violação de *um direito humano específico*, a saber, o direito a um nível de vida adequado ou o direito ao desenvolvimento. Neste ponto, dividirei as pretensões de direitos humanos entre morais e jurídicas. No terceiro grupo, estão reunidas aquelas teorias que consideram a pobreza como *causa ou conseqüência de violações de direitos humanos*. Defenderei, em minha conclusão, que a terceira abordagem é a mais útil diante do atual estágio do Direito e da jurisprudência internacional de direitos humanos. A segunda perspectiva, no entanto, tende fortemente a promover o debate sobre pobreza e direitos humanos e, portanto, deveria ser melhor elaborada.

I. Esclarecendo os conceitos: as noções de “pobreza” e direitos humanos

A redução da pobreza e a proteção dos direitos humanos são dois campos de atuação que, se definidos de forma suficientemente abstrata, podem ser vistos como praticamente idênticos.¹⁷ Não obstante possuam pontos significativos em comum e aspirem, ao final, ao mesmo objetivo, uma análise mais minuciosa revela que estas duas esferas são, na verdade, distintas, embora de fato se assemelhem em diversos aspectos.¹⁸ Neste sentido, parte da confusão deve-se ao uso conceitualmente impreciso dos termos *pobreza* e *direitos humanos*. Nesta seção, analisarei os principais sentidos em que estes termos poderiam ser empregados. Aqueles que trabalham em direitos humanos deveriam atentar para tais nuances para que possam analisar e compreender propriamente as três abordagens distintas sobre pobreza e direitos humanos apresentadas na seção seguinte.

I.A. O conceito de pobreza

Há mais de 200 anos, alguns dos mais eminentes cientistas sociais tem buscado uma definição da pobreza.¹⁹ Há divergências consideráveis entre os diferentes conceitos de pobreza, o que dificulta a compreensão do suposto nexos conceitual entre pobreza e direitos humanos. Nos estudos sobre pobreza, este termo tem sido empregado, em geral, de três formas: pobreza *com base na renda*; como *privação de capacidades* e, por fim, pobreza como equivalente à *exclusão social*.

I.A.1. Pobreza com base na renda

Definir pobreza como falta de renda ou de poder aquisitivo tornou-se um uso convencionalmente aceito deste termo.²⁰ De acordo com Jeffrey Sachs, há um consenso geral em subdividir a pobreza com base na renda em três espécies: pobreza extrema (ou absoluta), pobreza moderada e pobreza relativa.

“*Pobreza extrema* refere-se à condição em que as famílias não conseguem nem ao menos ter acesso a meios básicos de subsistência. Elas são assoladas pela fome crônica, não conseguem ter acesso a tratamento de saúde, não desfrutam de água potável segura e sistema de saneamento básico, não possuem condições de custear a educação de algumas ou de todas as suas crianças, e por vezes são desprovidas de condições elementares de moradia e itens básicos de vestimenta, como sapatos. Ao contrário da pobreza moderada e da relativa, a pobreza extrema somente é encontrada nos países em desenvolvimento. *Pobreza moderada*, por sua vez, geralmente diz respeito às condições nas quais as necessidades básicas são supridas, embora com grande dificuldade. Por fim, *pobreza relativa*, geralmente, é definida como uma renda familiar abaixo da média nacional. Em países com uma média de renda elevada, os relativamente pobres não têm acesso à cultura, entretenimento, lazer e a um tratamento de saúde e educação de qualidade, entre outros pré-requisitos para a mobilidade social.”²¹

O Banco Mundial utiliza este paradigma para calcular a renda, além de estabelecer a chamada “linha de pobreza” (1 dólar por dia medido em termos de paridade do poder aquisitivo) - abaixo desta linha estão aqueles em condição de pobreza extrema.²² O Banco Mundial estabelece outro parâmetro referente à renda entre 1 e 2 dólares por dia, útil para mensurar a chamada *pobreza moderada*.²³

I.A.2. Pobreza como privação de capacidades

Nas últimas duas décadas, as teorias sobre pobreza passaram a empregar o conceito de bem-estar, indo além da renda como critério último de pobreza.²⁴ Esta mudança se deu, principalmente, a partir do Relatório de Desenvolvimento Humano (sigla original, HDR) elaborado pelo PNUD, sob a clara influência da “*perspectiva da capacidade*” proposta por Amartya Sen, que define a pobreza como uma “*privação de capacidades*”. A teoria de Sen relaciona pobreza à idéia de “vidas empobrecidas”, afirmando que a condição de pobreza está ligada às privações das liberdades básicas que as pessoas podem desfrutar e, decerto, desfrutam. Estas privações referem-se, inclusive, à liberdade de obter uma nutrição satisfatória, de desfrutar um nível de vida adequado, de não sofrer uma morte prematura e de ler e escrever.²⁵ Esta perspectiva reconhece que privações de liberdades tão fundamentais como essas não podem ser exclusivamente atribuídas à baixa renda; decorrem igualmente de privações sistemáticas no acesso a outros bens, serviços e recursos necessários para a subsistência e desenvolvimento humanos, além de depender do contexto e de relações interpessoais.²⁶

O Índice de Pobreza Humana elaborado pelo PNUD (IPH), por exemplo, leva em consideração três elementos capazes de mensurar diferentes privações a que as pessoas em condição de pobreza são submetidas: vulnerabilidade à morte, falta de educação elementar e ausência de níveis satisfatórios de vida.²⁷

I.A.3. Exclusão social

Na década de 70, o conceito de exclusão social passou a ser utilizado pela doutrina para analisar a condição daqueles que, mesmo excluídos dos benefícios sociais desfrutados pela maioria da sociedade, não se encontram em condição de pobreza quanto a sua renda – embora muitos também estejam nesta condição.²⁸ A Fundação Européia descreve esta situação como “o processo por meio do qual indivíduos ou grupos são integral ou parcialmente excluídos de participar com plenitude na sociedade em que vivem”.²⁹ No caso do IPH, o desemprego é o indicador especificamente usado para medir a exclusão social e é calculado somente em países industrializados.

I.B. O conceito de direitos humanos

Ao tentar esclarecer o nexos entre pobreza e direitos humanos, encontra-se uma dificuldade adicional: a confusão gerada pelo emprego ambíguo da expressão direitos humanos, ora como um termo jurídico, ora como um conceito moral.

Este tema é de extrema importância para aqueles que trabalham em direitos humanos. Não obstante o discurso de direitos humanos seja muito convincente, a maior parte do trabalho neste campo é demandar que os Estados e outros atores pertinentes cumpram com as obrigações juridicamente vinculantes que possuem perante o Direito Internacional de Direitos Humanos. O movimento de direitos humanos, contudo, não se limita ao Direito Internacional. Cada vez mais, a linguagem de direitos humanos é empregada como um discurso moral que defende o caráter universal e consensual de certos valores fundamentais, com base em um nível mínimo de dignidade humana capaz de ser endossado por diferentes tradições que, se não concordassem nem ao menos neste ponto, viveriam em constante conflito.³⁰

Embora estas duas concepções de direitos humanos possam conviver harmoniosamente, empregar elementos jurídicos ou argumentos morais para defender que a pobreza constitui uma violação de direitos humanos representa duas visões claramente distintas quanto as suas conseqüências. Em geral, estas diferenças são perceptíveis no campo dos direitos econômicos e sociais, principalmente diante da posição amplamente conhecida dos EUA e de outros atores internacionais de rejeitar o caráter juridicamente vinculante dos direitos econômicos e sociais, embora várias declarações internacionais afirmem a indivisibilidade de todos os direitos humanos e o próprio Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) seja um dos instrumentos juridicamente vinculantes a versar sobre o tema. No entanto, a maioria das instituições e Estados que não aceita o caráter juridicamente vinculante das obrigações em direitos humanos não nega o aspecto moral destas pretensões como direitos de ordem ética cujos titulares são todos os membros civilizados da comunidade.³¹

A associação entre pobreza e direitos humanos se dá principalmente por meio dos direitos econômicos e sociais, embora a pobreza não possa ser vista apenas como uma negação destes direitos, uma vez que na condição de pobreza direitos civis e políticos são igualmente negados. Em razão deste papel central desempenhado pelos direitos econômicos e sociais, discorrer sobre a natureza das obrigações deles decorrentes – se morais ou jurídicas – é um assunto particularmente pertinente para o debate sobre pobreza e direitos humanos. Infelizmente, as posições defendidas por aqueles que trabalham nesta seara, particularmente no âmbito das Nações Unidas, nem sempre distinguem claramente estas duas espécies de obrigações. Em geral, ao tratar da relação entre pobreza e direitos humanos, estas posições misturam declarações políticas com normas juridicamente vinculantes, o que, ao invés de esclarecer, confunde ainda mais a relação entre estes dois conceitos.³²

É importante, portanto, ter em mente esta confusão conceitual ao analisar diferentes perspectivas sobre a pobreza como uma violação de direitos humanos. Em minha análise, sempre farei referência aos direitos humanos em sua acepção jurídica, como um conjunto de normas internacionais juridicamente vinculantes com fundamento nos tratados internacionais e nas interpretações acordadas e/ou permitidas destes instrumentos.

II. A relação entre pobreza e direitos humanos: três modelos conceituais

Especialistas e acadêmicos, ao se referirem às relações entre pobreza e direitos humanos, dificilmente definem a pobreza exclusivamente como “falta de renda”; antes, empregam um conceito complexo de pobreza que também inclui a “privação de capacidades”. Isso porque a *“perspectiva da capacidade”* é reconhecida diversas vezes como uma “ponte” entre os conceitos de pobreza e direitos humanos, por incorporar à economia novas variáveis referentes ao valor intrínseco e instrumental das liberdades fundamentais e dos direitos humanos.³³

Ao analisar a literatura sobre pobreza e direitos humanos, encontrei diferentes abordagens que podem ser, a grosso modo, agrupadas em três modelos conceituais. O primeiro modelo considera a pobreza, *por si só*, como uma violação de todos ou diversos direitos humanos. O segundo modelo, por sua vez, considera ser livre da pobreza um direito humano em si. O terceiro modelo, por fim, define a pobreza como causa ou conseqüência da violação de alguns direitos humanos. Essas três perspectivas não são incompatíveis entre si. Decerto, elas caminham juntas em alguns momentos. Há, entretanto, diferenças evidentes entre elas, em especial no que diz respeito às obrigações jurídicas dos Estados e outros atores. Por isso, analisarei separadamente estas três categorias, para tornar claros os conceitos aqui relevantes.

II.A. Pobreza em si como uma negação (ou violação) de direitos humanos

Segundo esta perspectiva, a pobreza é incompatível com a dignidade humana. Neste sentido, a pobreza pode ser entendida como a negação de todos os direitos humanos, uma vez que a dignidade humana é o próprio fundamento de todos estes direitos. De acordo com Mary Robinson:

*em minha opinião, pobreza extrema é a maior negação do exercício dos direitos humanos. Na condição de extrema pobreza, você não pode votar, não participa de qualquer atividade política, suas opiniões não são levadas em consideração, você não se alimenta, não possui abrigo, seus filhos morrem de doenças que poderiam ter sido prevenidas – você não possui nem ao menos direito à água potável. Trata-se de uma negação da dignidade e do valor de cada indivíduo, proclamados pela Declaração Universal.*³⁴

O PNUD tem adotado esta linha de pensamento, ao declarar que a “pobreza é uma negação de direitos humanos” e a “eliminação da pobreza deveria ser promovida como um direito básico e como um direito humano – não meramente como uma ato de caridade”.³⁵

Concentrarei a minha análise no trabalho feito nesta linha pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), por

ser a versão melhor elaborada desta corrente. “Pobreza pode ser igualmente definida tanto como a falta de liberdades básicas – do ponto de vista das capacidades – quanto como o descumprimento dos direitos a estas liberdades – do ponto de vista dos direitos humanos.”³⁶ No entanto, de acordo com o ACNUDH, o descumprimento dos direitos humanos apenas será equivalente à pobreza se forem satisfeitas as seguintes condições:

- Os direitos humanos em questão corresponderem às capacidades consideradas *básicas* por uma determinada sociedade; e
- O descumprimento dos direitos humanos decorrer de uma má gestão dos recursos econômicos.³⁷

O ACNUDH defende o amplo uso da “perspectiva da capacidade” formulada por Sen como uma maneira adequada de definir a pobreza a partir dos direitos humanos, declarando, portanto, a existência de uma “*transição natural de capacidades para direitos*”.³⁸ De acordo com o ACNUDH, ambos os conceitos, capacidades e direitos, concentram-se na idéia de *liberdade humana*.³⁹ Nesta linha, sob a perspectiva da capacidade, a pobreza é definida como “o *desrespeito a capacidades básicas* de poder desfrutar certos níveis de vida minimamente aceitáveis”⁴⁰ e, ainda, como “a implementação nula ou *insatisfatória de certas liberdades básicas*”.⁴¹ Diante desta argumentação, pareceria lógico pressupor que “*capacidades básicas*” e “*liberdades básicas*” seriam conceitos equivalentes. Neste sentido, seria igualmente lógico pressupor que *liberdades* (ou *capacidades*) *básicas* e *direitos* também seriam termos análogos.

Em minha opinião, é difícil igualar conceitualmente estes dois termos sem que, antes, alguns obstáculos tenham que ser superados. Em primeiro lugar, o conceito de capacidades básicas, ao contrário da idéia de direitos humanos, é variável (ou seja, o que é considerado básico em uma sociedade pode não ser qualificado desta maneira por outra sociedade). Em segundo lugar, o conteúdo de cada capacidade básica é igualmente variável (neste sentido, o que é considerado abrigo básico pode mudar de sociedade em sociedade); o Direito e a jurisprudência internacional em direitos humanos, ao contrário, tem determinado o núcleo duro de cada direito que, de maneira universal, deve ser minimamente respeitado e, portanto, não varia conforme a sociedade.⁴² Analisarei mais detalhadamente estas dificuldades abaixo.

De acordo com o ACNUDH, “considerando que a pobreza representa uma forma *extrema* de privação, ela diz respeito apenas ao não exercício daquelas capacidades consideradas *básicas*, qualificadas como prioritárias”.⁴³ O ACNUDH defende que diferentes comunidades podem, *evidentemente*, discordar sobre o que poderia ser definido como capacidades “básicas”.⁴⁴ O discurso de direitos humanos diverge exatamente neste ponto, o que inviabiliza que “capacidades básicas” e “direitos humanos” sejam vistos como conceitos equivalentes. O “conjunto de capacidades” que cada sociedade enumera como básicas é incompatível com os direitos humanos; isto porque a universalidade do rol de

direitos humanos independe de qualquer discussão política e preferências sociais. Implicitamente, o ACNUDH reconhece este conflito, argumentando que, embora o conceito de pobreza seja de certa forma relativo, é possível identificar, a partir de análises empíricas, certas capacidades básicas partilhadas por todos.⁴⁵ Não obstante, do ponto de vista conceitual, ainda há aqui uma armadilha: o discurso de direitos humanos não reivindica a universalidade destes direitos com base em constatações empíricas; antes, afirma que os direitos humanos são universais em função de um imperativo moral e jurídico.

O ACNUDH, antecipando algumas destas críticas, defende que o princípio da indivisibilidade não determina que todos os direitos humanos sejam mencionados quando se analisa um fenómeno social sob a ótica dos direitos humanos.⁴⁶ Neste sentido, não seria necessário fazer menção a todos os direitos humanos quando se descreve uma situação de pobreza. Embora isto seja perfeitamente lógico, esta é justamente mais uma razão para que *capacidades básicas* e *direitos humanos* não sejam vistos como conceitos equivalentes.

Em minha opinião, esta analogia é, ao mesmo tempo, imprecisa e muito perigosa. As capacidades básicas que integram a noção de pobreza podem variar. No entanto, a partir do momento em que a linguagem de direitos é empregada, deve-se atentar que o rol de direitos independe das diferentes escolhas de cada comunidade, de distintos estilos de vida ou dos recursos disponíveis. O conceito de “capacidades básicas” pode variar a cada sociedade, particularmente o que se entende por “básico”, o que torna arriscado simplesmente afirmar que este conceito equivale aos direitos humanos.

Minha segunda preocupação quanto ao uso simétrico destes conceitos diz respeito ao conteúdo das capacidades básicas e dos direitos humanos. De acordo com a perspectiva da capacidade adotada pelo ACNUDH, “pessoas que vivem em contextos culturais distintos podem estar submetidas a distintos códigos de vestimenta; elas podem, portanto, precisar de diferentes quantidades de roupas para terem a capacidade de estarem vestidas de maneira minimamente aceitável perante sua cultura [...] Neste sentido, seria errôneo definir e mensurar a pobreza nivelando todos por baixo, a partir de um único padrão uniforme de controle sobre os recursos materiais; a preocupação central deveria ser com as capacidades de fato desfrutadas por cada pessoa”.⁴⁷ O movimento de direitos humanos, ao contrário, luta para que o *núcleo duro* dos direitos econômicos e sociais seja definido com precisão e acordado por todos. Desta forma, empregar o conceito relativo de capacidades básicas como se simétrico fosse ao de direitos humanos pode ser contraproduutivo para que o núcleo destes direitos seja formulado com clareza.

A este respeito, o ACNUDH argumenta que, embora da perspectiva dos direitos humanos, os sujeitos de deveres tenham a obrigação de se esforçar para reduzir os níveis de pobreza, o discurso de direitos humanos não exige que todos os direitos humanos devam ser implementados imediatamente, o que tampouco seria uma demanda razoável. No verdade, do ponto de vista dos direitos humanos, exige-se apenas a implementação progressiva dos direitos, condicionada à disponibilidade de recursos. As obrigações específicas impostas a um Estado

decorrentes de alguns direitos humanos variam ao longo do tempo (implementação progressiva), além de variar de um Estado para outro (em função da diferença na disponibilidade de recursos).

Embora isso seja verdade, vejo aqui alguns problemas do ponto de vista conceitual. Há uma distinção clara entre o *conteúdo* de um direito humano e as *obrigações* estatais dele decorrentes. O conceito de implementação progressiva não implica que o conteúdo destes direitos varie. Os direitos são compostos por diferentes elementos, alguns deles integram o chamado “núcleo duro” deste direito, definido como o “mínimo essencial de cada direito”⁴⁸ e representa a própria natureza ou essência deste. O núcleo duro do direito deve ser imediatamente assegurado por cada Estado Parte do PIDESC.⁴⁹ Não obstante, todos os elementos que integram cada direito são importantes e, portanto, o objetivo central é a plena implementação de cada direito e não somente de seu mínimo essencial. Esta é a razão pela qual os Estados possuem *obrigações progressivas*, para que o direito seja implementado em toda a sua plenitude. São estas obrigações progressivas que podem variar de Estado para Estado. No entanto, a natureza e o núcleo dos direitos não dependem dos recursos estatais, tampouco variam dentro ou entre os Estados como sugerido acima.

Penso que este esforço notável de estreitamento dos laços entre a linguagem destes dois movimentos chegou a tal ponto que pode vir a ser contraproducente, minando o caráter universal e igualmente exequível dos direitos econômicos, sociais e culturais. “Da perspectiva dos direitos humanos, é de extrema importância esclarecer as normas (vagas) que constam dos tratados para que os governos e outros atores pertinentes saibam com precisão o conteúdo de suas obrigações perante estes tratados.”⁵⁰ Vincular os direitos humanos a um conceito por essência indeterminado como o conceito de “capacidade básica” demanda uma melhor explicação, particularmente porque esta associação parece conduzir o debate justamente na direção contrária, tornando ainda mais vagas as obrigações em direitos humanos. Como veremos abaixo (na seção II.B.2.3.: Pobreza como violação do direito a um nível de vida adequado), é possível vincular estes dois conceitos, de capacidade e direitos humanos, sem minar os avanços já feitos no debate jurídico sobre os direitos humanos; é possível fazer com que o vínculo entre estes conceitos coopere para que sejam claramente definidas as obrigações estatais em direitos humanos.

II.B. Um direito humano a ser livre da pobreza

Este modelo propõe, por sua vez, que a pobreza constitui a violação de um direito humano específico, a saber, o “direito a ser livre da pobreza”. Esta é a tese principal que fundamenta o documento preliminar da UNESCO intitulado “*Abolindo a Pobreza por meio da Estrutura Internacional de Direitos Humanos*” [originalmente, “*Abolishing Poverty Through the International Human Rights Framework*”].⁵¹ Embora apresente muitas semelhanças em relação ao paradigma explicado acima, a principal diferença é que, neste, a pobreza não é considerada a negação de

todos ou de vários direitos humanos, mas sim a violação de *um direito humano específico*. Diferencia-se igualmente do terceiro modelo conceitual, já que este último considera a pobreza como *causa* ou *resultado* de violações de direitos humanos, ao passo que, aqui, a pobreza *em si* constitui uma violação de direitos humanos.

O enfoque do modelo aqui proposto é a chamada *pobreza absoluta* (ou *extrema*), definida como a privação dos meios necessários para se viver de maneira digna.⁵² Neste sentido, este modelo deixa claro que toda pessoa tem direito aos meios básicos de subsistência. A partir desta perspectiva, são claramente distintas as pretensões morais e jurídicas; por essa razão, analisarei separadamente estas duas pretensões.

II.B.1. Liberdade da pobreza como um direito humano de natureza moral

Vizard defende que muitas teorias políticas influentes – tanto na tradição libertária, quanto no pensamento liberal – falharam em incluir a pobreza na tipologia de direitos humanos.⁵³ De acordo com ela, tais teorias têm procurado ser eticamente imparciais (em resposta à crítica relativista) e reivindicado não depender de qualquer concepção de bem ou qualquer outra doutrina específica que dite os fins a que liberdade deveria servir. Estas tradições teóricas tem abordado o tema da liberdade e direitos humanos a partir de um enfoque meramente negativo. Embora a liberdade da pobreza seja compatível com uma teoria que trate apenas da liberdade negativa (ver, por exemplo, a tese de Pogge explicada abaixo), esta perspectiva teórica exclusivamente negativa tem sido tradicionalmente rejeitada, em essência porque impõe tão-somente obrigações negativas de não-intervenção e não-interferência, ao passo que a pobreza também demanda liberdades positivas.⁵⁴ Esta distinção é claramente o fundamento da separação categórica entre direitos civis e políticos (os chamados direitos negativos) e os direitos econômicos e sociais (considerados direitos positivos).

A tradição liberal influenciou fortemente a teoria e a prática em direitos humanos e não é surpreendente perceber que a pobreza, em razão desta, foi concebida, na melhor das hipóteses, como um problema nacional de injustiça social e não como uma violação de direitos humanos universais. No entanto, o liberalismo não é o único fundamento filosófico dos direitos humanos. Nem mesmo a Declaração Universal de Direitos Humanos, o alicerce de todos os direitos humanos, possui um único fundamento filosófico, por ser produto de uma compromisso político e não uma verdade óbvia.⁵⁵ Entretanto, não há como ser negada a influência da tradição liberal no discurso dos direitos humanos. Neste sentido, as teorias agrupadas aqui são de extrema importância para rebater os pressupostos liberais sobre pobreza e qualificar a liberdade da pobreza como uma questão fundamental em direitos humanos.

Neste contexto, a tese defendida por Pogge em seu livro *Pobreza Mundial e Direitos Humanos* [originalmente, *World Poverty and Human Rights*] apresenta-

se como a principal tentativa de fazer com que este debate avance, sendo que a sua teoria se baseia na idéia de obrigações negativas, tradicionalmente defendida pelo liberalismo. Nesta coletânea, que inclui vários artigos sobre justiça global, Pogge defende um *direito humano de natureza moral de toda pessoa a um nível de vida adequado para a sua saúde e bem-estar*.⁵⁶ Pogge vai além ao definir este direito, defendendo que governos e cidadãos de democracias ricas possuem um *dever negativo* para com os economicamente desfavorecidos no mundo, a saber, dever de não apoiar uma estrutura global que viola os direitos humanos.⁵⁷ Pogge rebate a tese de Rawls, segunda a qual a igualdade é uma demanda política que se aplica apenas ao estado nacional,⁵⁸ argumentando que a ordem global na qual participam todos os governos nacionais, ao lado de instituições internacionais e supranacionais, geram injustiças.⁵⁹ Ele defende que, decerto, a pobreza nos países em desenvolvimento não pode ser dissociada da riqueza presente nos países industrializados.⁶⁰

Amartya Sen tem também contribuído para as discussões sobre teoria política e ética a fim de superar os empecilhos teóricos que impedem que a pobreza mundial seja considerada uma violação de direitos humanos.⁶¹ A “perspectiva da capacidade”, formulada por Sen, parte de vários referenciais teóricos e vai além da teoria de Rawls em muitos aspectos.⁶² Particularmente importante perceber aqui que, diferentemente de Pogge, Sen rebate o pressuposto liberal de que as liberdades geram tão-somente obrigações negativas. Sen formula uma teoria abrangente que inclui obrigações positivas de assistência e auxílio àqueles que vivem em condição de pobreza no mundo e defende um subconjunto de liberdades fundamentais e direitos humanos diretamente relacionados com o que as pessoas, significativamente, fazem ou são.⁶³ Tanto Pogge, quanto Sen têm desenvolvido teorias políticas e morais que consideram a liberdade da pobreza como um questão central em direitos humanos. Não há dúvidas quanto ao impacto importante que estas teorias terão, no futuro, no desenvolvimento de um direito humano de natureza jurídica a ser livre da pobreza. Especialmente por isso, este direito, conforme argumentarei na seção seguinte, precisa ser melhor formulado.

II.B.2. Liberdade da pobreza como um direito humano de natureza jurídica

O *direito a ser livre da pobreza* ainda não foi expressamente reconhecido pelo Direito Internacional de Direitos Humanos. Por isso, têm sido usadas (uma ou diversas) obrigações juridicamente vinculantes já reconhecidas pelo Direito Internacional para fundamentar juridicamente o direito a ser livre da pobreza. Resumirei abaixo diversas versões desta mesma perspectiva. Por um lado, há aqueles que fundamentam o direito a ser livre da pobreza *extrema* a partir de *diversas* obrigações jurídicas já reconhecidas em direitos humanos (ver II.B.2.1). Por outro lado, há aqueles que defendem que o direito a ser livre da pobreza é logicamente correlato ao *direito a um nível de vida adequado* (ver II.B.2.2) ou *direito ao desenvolvimento* (ver II.B.2.3).⁶⁴

II.B.2.1. Um direito humano de natureza jurídica a ser livre da pobreza extrema

O antigo Especialista Independente das Nações Unidas sobre Direitos Humanos e Pobreza Extrema defendia que a pobreza não deveria ser definida como a ausência de direitos humanos, uma vez que estes dois conceitos não são equivalentes (esta posição será analisada mais detalhadamente quando tratarmos do terceiro modelo conceitual, segundo o qual a pobreza é causa ou consequência da violação de direitos humanos). No entanto, ao abordar especificamente a pobreza extrema, este Especialista defende a existência de uma obrigação juridicamente vinculante dos Estados de eliminar a pobreza.⁶⁵ Por isso, considerarei a sua posição sobre a pobreza *extrema* como parte do segundo modelo conceitual ora analisado.

Pobreza extrema é a extrema privação de renda, capacidades e exclusão social.⁶⁶ De maneira pragmática, este Especialista procura restringir o número de pessoas abarcadas pelo conceito de pobreza extrema.⁶⁷ Segundo ele, havendo um número mais restrito de pessoas que, por estarem submetidas a uma condição de pobreza extrema, encontram-se clara e comprovadamente vulneráveis a todas as formas de privação; a comunidade internacional aceitaria com maior facilidade estar submetida à obrigação de eliminar a pobreza extrema.⁶⁸ Outro argumento favorável a esta posição ressalta que os direitos negados em condições de pobreza extrema são claramente correlatos às obrigações jurídicas já reconhecidas em direitos humanos,⁶⁹ bem como qualifica como direito consuetudinário os meios necessários para a erradicação da pobreza.⁷⁰ “Eliminar as condições que possibilitam a pobreza extrema deveria, portanto, ser considerada uma obrigação ‘central’ que haveria de ser implementada imediatamente e não de maneira progressiva.”⁷¹

Embora esta posição seja interessante, ela é problemática se submetida ao escrutínio dos direitos humanos, uma vez que pressupõe que seja necessário negociar direitos para que resultados práticos sejam alcançados, não obstante esta posição reconheça a negação ou violação de diversos direitos humanos das pessoas em condição de pobreza. Neste sentido, no intuito de convencer a comunidade internacional (um eufemismo para países doadores) a aceitar esta obrigação juridicamente vinculante, considera-se a possibilidade de “deixar de fora do acordo” um conjunto de pessoas que, embora também sejam vítimas de violações de direitos humanos, não vivem em condição de pobreza extrema. Isto é problemático em dois sentidos.

Em primeiro lugar, não está provado que os governos tendem a aceitar com maior facilidade suas obrigações em direitos humanos se for reduzido o número de vítimas da violação de direitos humanos em questão. Neste mesmo relatório, o Especialista Independente das Nações Unidas reconhece que a falta de vontade política dos países e a competição entre grupos de interesse distintos são, na verdade, as principais razões para a não adoção de programas de erradicação da pobreza.⁷²

Em segundo lugar, concordo que as estratégias de redução da pobreza

envolvem necessariamente concessões para que acordos sejam possíveis e que o movimento de direitos humanos deveria admitir este fato. Considero, contudo, inaceitável que concessões sejam feitas na esfera normativa, tal como é feito aqui. O estabelecimento de prioridades no momento da alocação de recursos prescinde qualquer discussão sobre políticas públicas; não obstante, é inadmissível que a ocorrência ou não de uma violação de direitos humanos dependa destas concessões. Mesmo se considerarmos que a definição de pobreza extrema por ele apresentada passar pelo escrutínio dos direitos humanos, ainda assim seria, em minha opinião, inadmissível fazer uso de argumentos pragmáticos duvidosos para justificar uma pretensão moral.

Não concordo com a idéia de que uma nova definição de pobreza seja a melhor forma de erradicar esta condição e todas as violações de direitos a ela correlatas. Não obstante, admito que seja desejável e até necessário reivindicar direitos humanos e prever juridicamente obrigações aos Estados e outros atores relevantes para que seja possível erradicar a pobreza. Penso, no entanto, que o melhor caminho neste momento é esclarecer os conceitos em geral usados para integrar estes dois campos já consolidados, ao invés de começarmos a redefinir estes termos.

II.B.2.2. Pobreza como violação do direito ao desenvolvimento

Em um artigo recente, Sengupta⁷³ defende conceituar a pobreza como uma violação do direito humano ao desenvolvimento. Embora não esteja respaldado juridicamente por um instrumento vinculante de direitos humanos, este direito foi reconhecido pela comunidade internacional na Declaração da ONU sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986 e na Declaração de Viena de 1993.⁷⁴ “Este é o *direito a um processo de desenvolvimento* no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais são implementados; trata-se de um sistema social e uma ordem internacional que gradualmente facilita a implementação de todos estes direitos, além de promovê-los diretamente de forma progressiva.”⁷⁵ Segundo esta definição, o direito ao desenvolvimento é por si só um direito humano, embora, por sua natureza composta, integre em seu cerne outros direitos humanos. Por essa razão, “a implementação dos direitos que integram outro de natureza composta fazem com que este direito seja progressivamente concretizado, caso não haja retrocesso ou violação na implementação destes direitos”.⁷⁶

Este último aspecto do direito ao desenvolvimento é considerado a principal vantagem deste modelo conceitual no qual a pobreza é definida como a violação de um direito humano específico, embora complexo. Justamente por ter esta característica, torna-se mais fácil atestar quando o direito ao desenvolvimento for violado, basta verificar se algum dos direitos que o compõem sofreram um retrocesso ou foram violados. Ao mesmo tempo, evita-se definir a pobreza em termos excessivamente amplos (ou seja, como violação de todos os direitos humanos), o que praticamente inutiliza o argumento como um todo. Por fim, a obrigação dos sujeitos de deveres (qual seja, a obrigação de conduzir uma política de desenvolvimento que

progressivamente implemente os direitos que integram o direito ao desenvolvimento, sem permitir que quaisquer destes direitos retrocedam) é factível progressivamente, além de ser mais precisa do que definições amplas de pobreza.

Embora este seja um argumento muito forte, são evidentes os erros desta teoria. A construção do consenso no âmbito internacional sobre o escopo, o núcleo e a natureza de muitos direitos econômicos e sociais já constitui uma tarefa tão árdua e lenta, contando com a atuação de órgãos de monitoramento que com dificuldade moldam o conteúdo destes direitos, embora tais direitos já se encontrem expressamente previstos no Direito Internacional de Direitos Humanos. Diante deste cenário, torna-se ainda mais difícil defender o direito ao desenvolvimento, levando-se em consideração que o debate travado na comunidade internacional sobre este direito tem sido penoso e extremamente politizado. Mesmo assim, deve-se admitir que o Direito Internacional de Direitos Humanos reconhece o direito ao desenvolvimento de forma clara e que este modelo conceitual nele fundamentado pode futuramente desempenhar um papel importante na compreensão da relação entre pobreza e direitos humanos, caso sejam definidos de maneira consensual os seus elementos centrais, isto é, o seu escopo, as obrigações específicas que impõe e, por fim, os sujeitos e detentores dos deveres dele decorrentes.

II.B.2.3. Pobreza como violação do direito a um nível de vida adequado

Vizard também apresenta argumentos jurídicos para definir a pobreza como uma violação de direitos humanos.⁷⁷ O trabalho desenvolvido por esta autora representa um esforço valioso e profícuo para justificar uma obrigação juridicamente vinculante sobre os Estados e outros atores com relação à erradicação da pobreza. Segundo a autora, a perspectiva da capacidade embasa a percepção de que “a capacidade de ter acesso a um nível de vida adequado para poder sobreviver e se desenvolver – incluindo nutrição adequada, água segura e saneamento básico, abrigo e moradia, acesso à educação e a serviços sociais e de saúde básicos– é reconhecida como um direito humano fundamental, que governos e outros atores são obrigados individual e coletivamente a defender e apoiar”.⁷⁸

A autora fundamenta uma concepção ampla sobre os direitos humanos juridicamente veiculados, ao analisar a pobreza mundial a partir de diversas normas internacionais,⁷⁹ regionais e nacionais. A autora igualmente faz uso de parâmetros internacionais cogentes e outros princípios referentes a “soft law”. Vizard defende que a perspectiva da capacidade pode ser usada como um modelo conceitual por aqueles que trabalham com o Direito Internacional de Direitos Humanos para lidar com as questões complexas que envolvem o tema da pobreza e suas implicações para o exercício dos direitos humanos.⁸⁰ A autora reforça este argumento elencando oito vínculos entre a “perspectiva da capacidade” e os parâmetros constantemente em evolução no Direito e na jurisprudência internacionais de direitos humanos.⁸¹

Ao contrário do artigo elaborado pelo ACNUDH, discutido no tópico II.A, a autora admite que a sua proposta não decorre *necessariamente* da “perspectiva da capacidade” e que o próprio Amartya Sen tem, com freqüência, diminuído a importância do Direito Internacional de Direitos Humanos como um elemento necessário para que os direitos humanos sejam expressamente reconhecidos e fortalecidos.⁸² Ao admitir que a ‘perspectiva da capacidade’ é uma teoria substantivamente incompleta e que pode ser consistente e compatível com teorias valorativas distintas, ela propõe que o Direito e os parâmetros internacionais em direitos humanos seja usado como uma *teoria subjacente*.⁸³ Na prática, esta proposta fundamentaria normativamente o “conjunto de capacidades básicas”, considerado um conceito indeterminado. Desta maneira, a lista de capacidades básicas e o seu conteúdo seriam universais por terem como base as normas internacionais de direitos humanos. De acordo com esta proposta, portanto, a lista de capacidades básicas, por um lado, não mais dependeria das escolhas de cada Estado, já que o rol de direitos humanos que especifica esta lista de capacidades vincula todos os Estados; por outro lado, o conteúdo destas capacidades básicas seria pormenorizado pelos próprios parâmetros internacionais formulados com base no Direito Internacional de Direitos Humanos.

Penso que esta é uma proposta muito atrativa e, portanto, deveria ser melhor trabalhada. No entanto, há aqui uma dificuldade clara: o conjunto de parâmetros e indicadores usados para medir o cumprimento dos direitos econômicos e sociais pelo Estado – fundamental para que algumas capacidades básicas possam ser consideradas universais – ainda foi pouco elaborado. Embora já tenham sido apontadas as razões políticas e ideológicas para este cenário, assim como criticados os diversos “obstáculos” teóricos à plena exeqüibilidade destes direitos,⁸⁴ deve-se admitir que ainda hoje este debate encontra-se pouco desenvolvido. O pensamento proposto por Vizard poderia ser instrumentalmente usado para pressionar os órgãos de monitoramento e outros atores pertinentes a completar o processo de formulação de parâmetros e indicadores claros sobre o tema. Além do debate sobre os direitos econômicos e sociais, o nexó entre pobreza e a violação de vários direitos civis e políticos ainda precisam ser melhor debatidos.

A obra de Vizard dialoga principalmente com os movimentos de direitos humanos e de desenvolvimento. Desta forma, a autora ressalta que o Direito Internacional de Direitos Humanos e a “perspectiva da capacidade” são duas visões que se complementam e se fortalecem mutuamente; elas possuem elementos que fundamentam um modelo conceitual capaz de transitar entre estes dois campos ao definir a pobreza como uma questão de direitos humanos. O modelo conceitual proposto por esta autora é importante, particularmente por esclarecer os conceitos referentes aos vínculos de fato estabelecidos entre o “conjunto de capacidades básicas”, o Direito Internacional de Direitos Humanos e o sistema internacional de monitoramento e observância de direitos humanos.

Para o movimento de direitos humanos, esta idéia é particularmente importante. Uma das principais dificuldades é a ausência de instrumentos analíticos para que especialistas em direitos humanos possam lidar com complexas

questões referentes às políticas públicas sobre direitos econômicos e sociais. Exige-se um trabalho interdisciplinar, capaz de integrar elementos pertencentes à economia, sociologia e política pública à discussão sobre direitos humanos. Neste sentido, Vizard apresenta um importante trabalho conceitual para aqueles que atuam em direitos humanos, capaz de elucidar como alguns conceitos econômicos básicos podem ser por eles utilizados.

II.C. Pobreza como causa ou consequência de negações (ou violações) de direitos humanos

Segundo este terceiro modelo conceitual, a pobreza é definida como a causa de muitas violações de direitos humanos, principalmente de direitos econômicos e sociais, embora também englobe violações de direitos civis e políticos. Diferencia-se da primeira abordagem apresentada neste artigo, já que a pobreza aqui não é considerada *a priori* como uma violação de direitos humanos, mas sim *causa* de violações de direitos humanos (por excluir socialmente um grupo de indivíduos cujos direitos humanos são sistematicamente violados). O presente modelo, tampouco, considera a pobreza como *consequência* necessária de violações de direitos humanos, embora se reconheça que algumas violações de direitos humanos conduzam à condição de pobreza.⁸⁵ Por outro lado, diferentemente da segunda perspectiva descrita neste artigo, aqui a pobreza não é considerada a violação de *um direito humano específico* como o direito ao desenvolvimento; o direito a um nível de vida adequado ou um conjunto de outros direitos; antes, a pobreza é vista aqui como uma situação concreta que pode ser causa ou consequência de diversas violações de direitos humanos.

Embora a Declaração de Viena tenha qualificado a *pobreza extrema como uma violação da dignidade humana*,⁸⁶ este documento evitou classificar a pobreza como uma violação de direitos humanos, provavelmente diante da relutância dos governos em aceitar tal responsabilidade jurídica.⁸⁷ A Declaração de Viena destaca que a “disseminação da pobreza extrema obsta o exercício completo e efetivo dos direitos humanos”.⁸⁸

Tudo indica que a pobreza é definida aqui como uma condição que obsta a implementação dos direitos humanos; e o combate à pobreza como um contexto favorável à implementação de tais direitos. Antes que se possa classificar a pobreza como uma violação de direitos humanos, diversas etapas devem ser conceitualmente superadas; portanto, a pobreza não é qualificada aqui como uma violação *intrínseca* de direitos humanos. Neste sentido, Philip Alston considera a pobreza como uma violação de direitos humanos somente:

- na medida em que o governo ou outros autores pertinentes falharem em tomar as medidas consideradas viáveis (“no máximo dos recursos disponíveis”, como prevê o PIDESC); e
- quando estas medidas teriam sido capazes de evitar ou amenizar a privação suportada por um indivíduo submetido à pobreza.⁸⁹

De maneira semelhante, o antigo Especialista Independente das Nações Unidas sobre Direitos Humanos e Pobreza Extrema defendeu a impossibilidade de se definir a pobreza como a ausência de direitos humanos, sob o argumento de que estes dois conceitos não seriam análogos.⁹⁰ Segundo ele, não há uma nexa direto entre estes dois conceitos, uma vez que o conceito de “capacidade” é muito mais amplo do que o de direitos humanos, o que impossibilita que a pobreza (negação de capacidades básicas) equivalha à ausência de direitos humanos.⁹¹ Mesmo em um contexto em que tenha ocorrido a redução da pobreza, ainda é possível que ocorram violações de direitos humanos. Por outro lado, não há que se falar em pobreza se os direitos humanos são integralmente respeitados.⁹² Mais correto seria, segundo este Especialista, considerar que a eliminação da pobreza é *instrumentalmente* importante para gerar condições que possibilitem o bem-estar dos sujeitos de direitos.⁹³ Ele ressalta ainda que o debate sobre a melhor política pública a ser adotada deveria versar sobre o cumprimento daqueles direitos que possuem ou não o condão de eliminar a pobreza. Ele sustenta tal argumento da seguinte forma: “pode ser provado, por métodos empíricos e lógicos, que uma violação de direitos humanos poderia causar e ser um instrumento para o aumento da pobreza”.⁹⁴ Neste sentido, para que a negação de capacidades básicas (isto é, a pobreza) possa ser qualificada como uma violação de direitos humanos, há diversas etapas a serem vencidas:⁹⁵

- Em primeiro lugar, deve-se identificar os planos concretos de ação que sejam viáveis do ponto de vista técnico e institucional (levando-se em consideração, por exemplo, as restrições orçamentárias e as regras referentes às transações internacionais);
- Em segundo lugar, deve-se identificar os sujeitos de deveres e suas obrigações específicas que, se integralmente cumpridas, concretizariam estes planos (mesmo que eles não sejam diretamente responsáveis pela geração de pobreza, a inexecução destes planos, caso viáveis, representa uma violação da obrigação de dar cumprimento aos direitos e não somente a negação de capacidades básicas).

Esta posição parece ser, em relação aos dois modelos conceituais anteriores, mais realista e melhor formulada do ponto de vista jurídico. As complexidades do fenômeno da pobreza, especialmente as suas várias causas que, por vezes, fogem ao controle do Estado, tornam muito difícil simplesmente pressupor que a pobreza viola os direitos humanos. Evidentemente, em uma condição de pobreza, alguns direitos civis, políticos, econômicos e sociais serão desrespeitados. Não obstante, dado o presente estágio avançado do Direito e dos parâmetros internacionais de direitos humanos, parece razoável exigir que sejam apresentadas evidências empíricas e analíticas para que se possa afirmar que uma dada privação, claramente classificada como pobreza, possa ser concomitantemente definida como uma violação de direitos humanos. É necessário esforçar-se, analiticamente, para provar que o Estado descumpriu com uma obrigação concreta em direitos humanos considerada viável e que, se implementada, cooperaria para a redução da pobreza.

Conclusão

Todas as diferentes perspectivas resumidas neste artigo defendem, com convicção, que a pobreza não é somente uma privação de recursos econômicos ou materiais, mas também uma violação da dignidade humana. Neste sentido, violações de direitos humanos e os complexos aspectos sociais, culturais, políticos e econômicos atrelados ao fenômeno da pobreza estão, incontestavelmente, interligados. Por conseguinte, direitos humanos e desenvolvimento são campos que começam a caminhar juntos. Por razões morais, jurídicas e práticas que vão além do escopo deste artigo; há um consenso entre os diferentes modelos conceituais analisados aqui de que a aplicação de uma perspectiva baseada em direitos à redução da pobreza é a melhor forma de se abordar a questão e, portanto, tende a fortalecer o combate à pobreza em muitos aspectos consideráveis. Esta é a principal razão que embasa os esforços promovidos pela ONU para integrar os direitos humanos a todas as suas atividades, particularmente ao trabalho das agências de desenvolvimento. Decerto, esta discussão é atual e muitas conclusões interessantes foram alcançadas, embora sejam verificados níveis diferentes de sucesso, que vão desde a completa adesão do PNUD a este princípio à total ignorância do Fundo Monetário Internacional (FMI) sobre o tema. Em particular, a *Proposta de Diretrizes* do ACNUDH⁹⁶ e um recente trabalho do PNUD sobre indicadores,⁹⁷ além de diversas obras acadêmicas sobre o tema são contribuições importantes para estruturar e direcionar as demandas que os direitos humanos apresentam ao desenvolvimento.

No entanto, ainda são incertas, para aqueles que militam no campo dos direitos humanos, as conseqüências da aplicação desta perspectiva baseada em direitos humanos ao tema de desenvolvimento. Além disso, ainda são pouco claros os conceitos básicos relacionados às violações de direitos humanos que, de alguma forma, estão vinculadas ou são causadas pela pobreza. Conforme afirmado neste artigo, esta ausência de clareza se deve principalmente à politização do movimento de direitos humanos, acirrada pela falsa dicotomia dos tempos da Guerra Fria entre direitos civis e políticos, de um lado, e direitos econômicos e sociais, de outro.

A elaboração de ferramentas analíticas e estratégicas capazes de associar o fenômeno da pobreza a violações de direitos humanos se faz, portanto, necessária. Isto é especialmente importante para aqueles que trabalham em direitos humanos, que levam a sério a indivisibilidade própria destes e possuem evidências empíricas capazes de atestar que aqueles que vivem na miséria sofrem desproporcionalmente uma série de violações de direitos humanos. A partir deste ponto de vista, este artigo resume três modelos conceituais distintos que explicam o nexo entre pobreza e direitos humanos. Estas teorias foram criticamente analisadas com base não somente no uso preciso ou não de conceitos jurídicos de direitos humanos, mas também pela utilidade que de fato apresentam para aqueles que trabalham em direitos humanos.

Em minha opinião, o primeiro modelo conceitual é a abordagem menos precisa e útil; refiro-me ao modelo segundo o qual a pobreza é considerada *por si só* uma violação de direitos humanos. Esta teoria corre o risco de simplificar por

demais a questão, além de não ser clara, nem tampouco eficaz ao tentar elucidar as ligações entre pobreza e direitos humanos. Atualmente, o terceiro modelo conceitual, que define a pobreza como causa de violações de direitos humanos, parece ser a perspectiva mais sólida e clara. Considerando que a comunidade internacional já consentiu, ao menos retoricamente, com esta teoria diversas vezes, ela dispensa maiores detalhamentos pela comunidade internacional. Além disso, esta abordagem apresenta alguns desafios, entre eles, definir claramente as obrigações dos sujeitos de deveres dela decorrentes; além disso, este terceiro modelo representa uma oportunidade para que sejam formulados indicadores, parâmetros e demais instrumentos analíticos necessários a fim de mensurar o cumprimento das obrigações decorrentes dos direitos econômicos e sociais. Por sua vez, o segundo modelo conceitual – segundo o qual a pobreza é definida como a violação de um direito humano específico - é normativamente viável, além de ser a abordagem mais ambiciosa aqui analisada. Entre as diferentes teorias agrupadas neste segundo modelo conceitual, a tentativa de Vizard de conceituar a pobreza como a violação do direito humano a um nível adequado de vida, julgo eu, é a proposta mais sólida e promissora. Neste sentido, esta é uma perspectiva que deveria ser aperfeiçoada e para a qual o movimento de direitos humanos deveria atentar, uma vez que os direitos humanos é uma disciplina jurídica em constante mudança e que o movimento de direitos humanos tem sido eficaz e habilidoso no estabelecimento de objetivos longínquos capazes de impulsionar mudanças sociais.

Novas pesquisas sobre o tema são necessárias. Algumas questões ainda estão indefinidas, particularmente as que dizem respeito à identificação das obrigações jurídicas e dos sujeitos e detentores de deveres. Além disso, deveria ser avaliada a existência ou não de um direito a uma ação específica ou a uma política razoável de combate à pobreza; uma outra questão daí decorrente é como averiguar a razoabilidade de tais políticas. Precisamos examinar se há necessidade de redirecionamento das políticas públicas de direitos humanos, tradicionalmente voltadas à produção de resultados práticos, em especial quando uma política pública, embora seja razoável, não for capaz de dar cumprimento aos direitos humanos em função de estruturas sociais e internacionais que estão além do controle do Estado. Por fim, os países doadores, agências internacionais e atores privados exercem grande influência sobre as medidas de erradicação da pobreza e as decisões relacionadas às políticas públicas que tenham este objetivo; a responsabilidade destes atores precisa, portanto, ser analisada, sendo fundamental determinar a natureza das obrigações que possuem.

No atual contexto mundial, o movimento de direitos humanos corre o risco de perder a sua credibilidade e sua apelo moral, se não for capaz de levar em consideração o sofrimento de milhões de pessoas que vivem na miséria e caso relute em qualificar este sofrimento como uma violação de direitos humanos. Empecilhos teóricos não podem mais servir de escusa. O poderoso sistema de direitos precisa ser colocado a serviço daqueles que ainda esperam para serem convidados a participar do banquete oferecido por este mundo farto.

BIBLIOGRAFIA:

- ABRAMOVICH, V. & CORTIS, C. **Los Derechos Sociales como Derechos Exigibles**. Buenos Aires: Trotta Ed., 255 p., 2002.
- ACNUDH. **Draft guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies**, Genebra, 2002. Disponível em: <www.unhchr.ch/development/povertyfinal.html>. Acesso em: ago. de 2008.
- ALLEN, T. & THOMAS, A. (eds.). **Poverty and Development into the 21st Century**. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- ALSTON, P. Ships Passing in the Night: The Current State of the Human Rights and Development Debate Seen Through the Lens of the Millennium Development Goals. **Human Rights Quarterly**, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, v. 27, n. 3, ago. de 2005.
- BEETHAM, D. What Future for Economic and Social Rights?. **Political Studies Association**, Sheffield, v. XLIII, p. 41-60, 1995.
- CAMPBELL, T. Poverty as a violation of Human Rights: Inhumanity or Injustice?. In: POGGE, T. (ed.). **Freedom from poverty as a human right – Who owes what to the very poor?**. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- CHAPMAN, A. & RUSSELL, S. (eds.). **Core Obligations: building a framework for economic, social and cultural rights**. Bruxelas: Intersentia, 2002.
- COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS. Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Direitos Humanos e extrema pobreza. **Relatório do especialista independente sobre direitos humanos e pobreza extrema, Arjun Sengupta**. Documento das Nações Unidas E/CN.4/2005, 2 de mar. de 2006.
- COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS. Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Direitos Humanos e extrema pobreza. **Relatório do especialista independente sobre direitos humanos e pobreza extrema, Arjun Sengupta**. Documento das Nações Unidas E/CN.4/2005, 11 de fev. de 2005.
- COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. **A natureza das obrigações dos Estados Partes**. Comentário Geral 3, Documento das Nações Unidas HR1/GEN/1/Rev.1, 45, 1990.
- DECLARAÇÃO DE VIENA E PROGRAMA DE AÇÃO (ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS). **Conferências Mundiais sobre Direitos Humanos**, Documento das Nações Unidas A/CONF.157/24, 1993.
- DECLARAÇÃO SOBRE O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO, adotada pela **Resolução 41/128 da Assembléia Geral das Nações Unidas em 4 de dez. de 1986**.
- DREZE, J. & SEN, A.K. **India: Development and Participation**. Nova Déli: Oxford University Press, citado em VIZARD, P. **Poverty and human rights, Sen's capability perspective explored**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

- EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS. **Public welfare Services and Social Exclusion: the Development of Consumer Oriented Initiatives in the European Union.** Dublin, 1995.
- GALEANO, E. **Upside Down: A Primer for the Looking-Glass World.** Nova York: Metropolitan Books, 2000.
- HUNT, P.; NOWAK, M. & OSMANI, S. **Human Rights and Poverty Reduction, a conceptual framework.** OHCHR, HR/PUB/04/1. 2004.
- INTERNATIONAL SOCIAL SCIENCE COUNCIL. Comparative Research Programmed on Poverty (CROP), UNESCO Sector for the Social and Human Sciences/CROP consultation on the Draft Document. **Abolishing Poverty Through the International Human Rights Framework: Towards an Integrated Strategy for the Social and Human Sciences.** Draft V.3 24.03.03, Report, 2003.
- KUNNEMANN, R. A coherent Approach to Human Rights. **Human Rights Quarterly,** Baltimore, The Johns Hopkins University Press, v. 17, 1995.
- MARKS, S. P. The Human Rights Framework for Development: Seven Approaches. In: BASU, MUSHUMI, ARCHNA NEGI & SENGUPTA (eds.). **Reflections on the Right to Development.** Nova Déli: Sage Publications, 2005. Disponível em: <<http://www.hsph.harvard.edu/fxbcenter>>. Acesso em: ago. de 2006.
- MORSINK, J. **The Universal Declaration of Human Rights: Origins, Drafting, and Intent.** Filadélfia: University of Pennsylvania Press, p. 88-91, 1999.
- NAÇÕES UNIDAS. The Human Rights Based Approach to Development: Towards a Common Understanding Among UN Agencies. **Inter-Agency workshop on Human Rights Based Approach in the context of UN Reform,** Stamford, 5-7 de maio de 2003.
- NAÇÕES UNIDAS. **Convenção sobre os Direitos da Criança.** 1989.
- NAÇÕES UNIDAS. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento.** Adotada pela Assembléia Geral em resolução 41/128, 4 de dez. de 1986.
- NAÇÕES UNIDAS. **Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher** (sigla original, CEDAW). 1979.
- NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC).** 1966.
- NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos (PIDCP).** 1966.
- NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial.** 1965.
- NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH).** 1948.

- NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas*. São Francisco, 1945.
- NAGEL, T. The Problem of Global Justice. *Philosophy and Public Affairs*, Backwell Publishing, v. 33, n. 2, 1999.
- NELSON, P. J. *New rights advocacy: changing strategies of development and human rights NGOs*. Washington DC: Georgetown University Press, 2008.
- PNUD. *Indicators for human rights based approaches to development in UNDP Programming: a user's guide*, mar. de 2006. Disponível em: <<http://www.undp.org/oslocentre/docs06/HRBA%20indicators%20guide.pdf>>. Acesso em: ago. de 2006.
- PNUD. *Human Development Report 2003: Millennium Development Goals: a Compact Among Nations to End Human Poverty*. Nova York: Oxford University Press, 2003.
- PNUD. *Poverty reduction and human rights: a practice note*, 2003. Disponível em: <<http://www.undp.org/poverty/practicenotes/povertyreduction-humanrights0603.pdf>>. Acesso em: ago. de 2006.
- PNUD. *Human Development Report 1997: Human Development to Eradicate Poverty*. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/reports/global/1997/en/>>. Acesso em: ago. de 2006.
- POGGE, T. (ed.). *Freedom from poverty as a human right – Who owes what to the very poor?*. OXFORD: Oxford University Press, 2007.
- POGGE, T. *World poverty and human rights: Cosmopolitan responsibilities and reforms*. Cambridge: Polity Press, 2002.
- RAWLS, J. *The Law of Peoples; with, The Idea of Public Reason Revisited*. Cambridge: Harvard University Press, 1999.
- RAWLS, J. *Political Liberalism*. Nova York: Columbia University Press, 504 p., 1996.
- REDDY, S.G. & POGGE, T. *Unknown: The Extent, Distribution, and Trend of Global Income Poverty*. Disponível em: <<http://www.socialanalysis.org/>>. Acesso em: ago. de 2006.
- Righting wrongs. *THE ECONOMIST*, Londres, 16 de ago. de 2001.
- ROBINSON, M. In: VIZARD, P. *Poverty and human rights, Sen's capability perspective explored*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- ROBINSON, M. BBC NEWS, Quinta-feira, 21 de nov. de 2002. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/low/talking_point/forum/1673034.stm>. Acesso em: ago. de 2006.
- SACHS, J. D. *The end of poverty, economic possibilities for our time*. Nova York: The Penguin Press, 2005.

- SACHS, J. D. **Human Rights Perspectives on the Millennium Development Goals: Conference Report**. Center for Human Rights and Global Justice/Nova York: NYU School of Law, 2003. Disponível em: <<http://www.nyuhr.org/images/NYUHRGJMDGREPORT2003.pdf>>. Acesso em: ago. de 2006.
- SAUNDERS, P. **Towards a Credible Poverty Framework: From income Poverty to Deprivation. Social Policy Research Center Discussion Paper**, Sidney, University of New South Wales, n. 131, jan. 2004.
- SECRETÁRIO-GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Renewing the United Nations: A Programme for Reform**, A/51/950, 14 de julho de 1997. Disponível em: <<http://www.unhcr.ch/development/mainstreaming-01.html>>. Acesso em: ago. de 2006.
- SEN, A. **Inequality Re-examined**. Cambridge: Harvard University Press, 1992, citado em HUNT, NOWAK & OSMANI, HR/PUB/04/1, 2004.
- SENGUPTA, A. **Poverty Eradication and Human Rights**. In: POGGE, T. (ed.). **Freedom from poverty as a human right – Who owes what to the very poor?** OXFORD: Oxford University Press, 2007.
- SENGUPTA, A. **Poverty Eradication and Human Rights. UNESCO Poverty Project, Ethical and Human Rights Dimensions of Poverty: Towards a New Paradigm in the Fight Against Poverty**. Philosophy Seminar, Nova Déli, set. de 2003. Disponível em: <www.unesco.org/shs/antipauvrete_concept>. Acesso em: ago. de 2006.
- SENGUPTA, A. **The Theory and Practice of the Right to Development. Human Rights Quarterly**, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, v. 24, n. 4, p. 837-889, nov. de 2002.
- TSAGOURIAS, N. **Thomas Pogge, World Poverty and Human Rights: Cosmopolitan Responsibilities and Reforms (Book Review). Leiden Journal of International Law**, Haia, v. 17, p. 631-644, 2004.
- UNESCO. **Poverty Dimensions Relatives to Ethics and Human Rights: Towards a New Paradigm in the Fight Against Poverty**, 2001. Disponível em: <www.unesco.org/shs/antipauvrete_concept>. Acesso em: ago. de 2006.
- VIZARD, P. **Poverty and human rights, Sen's capability perspective explored**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

NOTAS

1. O presente artigo foi escrito originalmente como um projeto de pesquisa supervisionado pelo Professor Philip Alston, em agosto de 2006, em seu curso "Responsabilização em Direitos Humanos" na Escola de Direito da Universidade de Nova York. Gostaria de agradecer ao Prof. Alston por sua supervisão e apoio. A atual versão foi revista após comentários inspiradores de Maria Juarez, Andrew Hudson e Eitan Felner, aos quais gostaria também de agradecer. Agradeço especialmente ao Gabriel Pereira, por me apoiar e encorajar e por servir de constante fonte de inspiração para mim. Gostaria igualmente de agradecer de maneira especial aos meus colegas da organização ANDHES, que me ensinam todo dia o valor do comprometimento e do profissionalismo na militância em direitos humanos. Como é de praxe dizer, todas as opiniões aqui expressas são de minha exclusiva responsabilidade. Por favor, envie comentários para fernandadozcosta@hotmail.com.
2. Extraído do livro: GALEANO, E. **Upside Down: A Primer for the Looking-Glass World**. Nova York: Metropolitan Books, 2000.
3. ROBINSON, M. In: VIZARD, P. **Poverty and human rights, Sen's capability perspective explored**. Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 6.
4. BEETHAM, D. What Future for Economic and Social Rights?. **Political Studies Association**, Sheffield, v. XLIII, p. 41-60, 1995, p. 44.
5. SENGUPTA, A. Poverty Eradication and Human Rights, In: POGGE, T. (ed.). **Freedom from poverty as a human right – Who owes what to the very poor?**. Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 323
6. KUNNEMANN, R. A coherent Approach to Human Rights. **Human Rights Quarterly**, Baltimore,,v. 17, 1995, p. 334.
7. NELSON, P.J. **New rights advocacy: changing strategies of development and human rights NGOs**. Washington DC: Georgetown University Press, 2008, p. 14.
8. DECLARAÇÃO DE VIENA E PROGRAMA DE AÇÃO (ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS). **Conferências Mundiais sobre Direitos Humanos**, Documento das Nações Unidas A/CONF.157/24, 1993.
9. Resoluções da Comissão de Direitos Humanos sobre pobreza extrema: E/CN.4/RES/2004/23, E/CN.4/RES/2003/24, E/CN.4/RES/2002/30, E/CN.4/RES/2000/12, E/CN.4/RES/1999/26, E/CN.4/RES/1998/25, E/CN.4/RES/1997/11, E/CN.4/RES/1996/10, E/CN.4/RES/1995/16, E/CN.4/RES/1994/12, E/CN.4/RES/1993/13, E/CN.4/RES/1992/11, E/CN.4/RES/1991/14, E/CN.4/RES/1990/15, E/CN.4/RES/1989/10, E/CN.4/RES/1988/23. Resoluções da Assembléia Geral sobre o tema: A/RES/57/211, A/RES/53/146, A/RES/47/196, A/RES/46/121. Citado em VIZARD, *supracitado* 2, FN 12.
10. O PNUD fundamenta conceitualmente a relação entre pobreza e direitos humanos por meio da publicação **The Human Development Reports** (*sigla original*, HDR), uma série de relatórios independentes escolhidos pelo PNUD e escritos por especialistas. No âmbito das Nações Unidas, outra tentativa foi feita pela Comissão de Direitos Humanos da ONU, que criou o mandato de *especialista independente sobre direitos humanos e pobreza extrema*. Este cargo foi originalmente ocupado pela Sra. A. M. Lizin (Bélgica) de abril de 1998 a julho de 2004. Desde 2004, Sr. Arjun Sengupta (Índia) ocupa este cargo; ele foi anteriormente Especialista Independente das Nações Unidas para o Direito ao Desenvolvimento, de 1999 a 2004. Este novo especialista elaborou dois relatórios interessantes e bem complexos com vistas a também preencher a lacuna conceitual existente no tema. Por outro lado, em 2001, o Presidente do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas pediu que o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) elaborasse o documento "*Draft guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*", com o objetivo de fornecer àqueles que trabalham na formulação e implementação das estratégias para redução da pobreza (*sigla original*, PRS) diretrizes práticas para a aplicação de uma perspectiva de direitos humanos à redução da pobreza. Após a elaboração deste relatório, três especialistas - Professors Paul Hunt, Manfred Nowak and Siddiq Osmani- prepararam um *documento para discussão*, que identificou algumas das principais questões conceituais e práticas decorrentes da aplicação dos princípios de direitos humanos às estratégias de redução da pobreza (HUNT, P.; NOWAK, M. & OSMANI, S. **Human Rights and Poverty Reduction, a conceptual framework**. OHCHR, HR/PUB/04/1, 2004). Por fim, a UNESCO lançou um grande projeto em 2001 intitulado "*Poverty Dimensions Relatives to Ethics and Human Rights: Towards a New Paradigm in the Fight Against Poverty*" (UNESCO. **Poverty Dimensions Relatives to**

Ethics and Human Rights: Towards a New Paradigm in the Fight Against Poverty, 2001). O objetivo deste projeto é elaborar um modelo conceitual para que a pobreza possa ser considerada como uma violação de direitos humanos (foi publicada uma compilação dos principais artigos discutidos neste projeto em POGGE (ed.), 2007).

11. Em 1997, o Secretário-Geral classificou os direitos humanos, em seu programa de reforma, como uma questão interdisciplinar. (SECRETÁRIO-GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Renewing the United Nations: A Programme for Reform**, A/51/950, 14 de julho de 1997. Disponível em: <<http://www.unhchr.ch/development/mainstreaming-01.html>>. Acesso em: agosto de 2008). Integrar os direitos humanos significa melhorar o sistema de direitos humanos e vinculá-lo à atuação das Nações Unidas como um todo, inclusive ao trabalho humanitário e em defesa do desenvolvimento.

12. NAÇÕES UNIDAS. **The Human Rights Based Approach to Development: Towards a Common Understanding Among UN Agencies. Inter-Agency workshop on Human Rights Based Approach in the context of UN Reform**, Stamford, 5-7 de maio de 2003.

13. Ver, por exemplo, "*Draft Guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*", documento preparado por Paul Hunt, Manfred Nowak and Siddiq Osmani para o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH); PNUD. **Indicators for human rights based approaches to development in UNDP Programming: a user's guide**, mar. de 2006.

14. SENGUPTA, A. **Poverty Eradication and Human Rights. UNESCO Poverty Project, Ethical and Human Rights Dimensions of Poverty: Towards a New Paradigm in the Fight Against Poverty**. Philosophy Seminar, Nova Déli, set. de 2003, p. 4. Disponível: <www.unesco.org/shs/antipauvrete_concept>. Acesso em: ago. de 2006.

15. Academicamente, embora muitos discutam este tema, devem ser destacadas duas tentativas principais de superar esta dificuldade teórica e formular uma teoria coerente sobre pobreza e direitos humanos. A primeira delas foi feita por Thomas Pogge: POGGE, T. **World Poverty and Human Rights: Cosmopolitan Responsibilities and Reforms**. Cambridge: Polity Press, 2002. Pogge defende que os governos e cidadãos ocidentais possuem o dever negativo de amenizar a situação deplorável daqueles em pior condição no mundo, já que estes governos e cidadãos impuseram uma ordem global coercitiva que perpetua a pobreza

extrema de muitos que não podem a ela se opôr, "privando-os dos objetos de seus direitos básicos". A outra tentativa neste sentido foi feita por VIZARD, 2006. Em seu livro, ela analisa como a obra de Amartya Sen fez com que o debate internacional sobre pobreza mundial e direitos humanos avançasse. A principal tese desta autora sobre o tema é que a 'perspectiva da capacidade', formulada por Sen, apresenta um modelo no qual a capacidade de desfrutar um nível adequado de vida, com relação à subsistência e ao desenvolvimento, é considerada um direito humano básico, o qual os governos e outros atores pertinentes possuem a obrigação individual e conjunta de defender.

16. A revista *The Economist*, por exemplo, afirma que defender a igual importância dos direitos econômicos e sociais, de um lado, e os direitos civis e políticos, de outro, geraria um resultado "moralmente insatisfatório", pois "algumas nações seriam condenadas simplesmente pela existência da pobreza em seus territórios, enquanto outras seriam julgadas por resultados políticos de decisões tomadas democraticamente". **Righting wrongs. THE ECONOMIST**, Londres, 16 de ago. de 2001.

17. MARKS, S.P. **The Human Rights Framework for Development: Seven Approaches**. In: BASU, MUSHUMI, ARCHNA NEGI & SENGUPTA (eds.). **Reflections on the Right to Development**. Nova Déli: Sage Publications, 2005, p. 23-60. Disponível em: <<http://www.hsph.harvard.edu/fxbcenter>>. Acesso em: ago. de 2006. Ver também ALSTON, P. **Ships Passing in the Night: The Current State of the Human Rights and Development Debate Seen Through the Lens of the Millennium Development Goals. Human Rights Quarterly**, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, vol. 27, n. 3, p. 755-829, ago. de 2005, p. 799.

18. SACHS, J. **Human Rights Perspectives on the Millennium Development Goals: Conference Report**. Center for Human Rights and Global Justice/Nova York: NYU School of Law, 2003, p. 10-11. Disponível em: <<http://www.nyuhr.org/images/NYUCHRGJMDGREPORT2003.pdf>>. Acesso em: ago. de 2006.

19. SAUNDERS, P. **Towards a Credible Poverty Framework: From income Poverty to Deprivation. Social Policy Research Center Discussion Paper**, Sidney, University of New South Wales, n. 131, jan. 2004, p. 7.

20. COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS. **Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Direitos Humanos e extrema pobreza. Relatório do especialista independente sobre direitos humanos**

- e pobreza extrema, Arjun Sengupta. Documento das Nações Unidas E/CN.4/2005, 11 de fev. de 2005, § 3. Daqui em diante citado como “*Independent Expert Report 2005*”. Mesmo dentro da definição comum de pobreza, há várias divergências conceituais e outras discordâncias ainda maiores sobre como medir a pobreza; a análise da mensuração da pobreza extrapola o escopo deste artigo.
21. SACHS, J. D. *The end of poverty, economic possibilities for our time*. Nova York: The Penguin Press, 2005, p. 20.
22. ALLEN, T. & THOMAS, A. (eds.). *Poverty and Development into the 21st Century*. Oxford: Oxford University Press, 2000. p. 10.
23. SACHS, 2005, p. 20. Embora a linha da pobreza formulada pelo Banco Mundial seja bem conhecida, tanto em círculos acadêmicos, quanto populares ela também já foi criticada. Ver, por exemplo, REDDY, S.G. & POGGE, T. *Unknown: The Extent, Distribution, and Trend of Global Income Poverty*. Disponível em: <<http://www.socialanalysis.org/>>. Acesso em: ago. de 2006.
- (argumenta que se trata de uma linha de pobreza internacional arbitrária, sem relação com nenhuma definição clara de pobreza, faz uso de uma medida enganosa e imprecisa da ‘paridade’ do poder aquisitivo que dificulta seria e irreversivelmente as análises comparativas internacionais e inter-temporais de pobreza com base na renda, além de exagerar erroneamente dados limitados e, portanto, afirma que essa medida apenas parece ser científica, embora esconda a alta probabilidade de erro de suas estimativas). Allan Thomas tem também admitido que “o que é definido como pobreza não é absoluto, mas sim depende do sistema valorativo existente em uma dada sociedade” ALLEN & THOMAS (eds.), 2000, p.20.
24. “*Pobreza com base na renda é apenas um dos elementos que constitui o bem-estar e desempenha um papel instrumental para determinar o exercício de outros elementos que o constituem*”. Documento das Nações Unidas E/CN.4/2005, 11 de fev. de 2005, § 8.
25. VIZARD, 2006, p. 3.
26. DRÈZE, J. & SEN, A.K. *India: Development and Participation*. Nova Deli: Oxford University Press, citado em VIZARD, 2006, p. 3.
27. Há dois IPHs, um para os países em desenvolvimento e outros para os países industrializados. Eles usam parâmetros diferentes para medir estes três fatores e, no caso do IPH medido em países industrializados, há um quarto fator: exclusão social. PNUD. *Human Development Report 2003: Millennium Development Goals: a Compact Among Nations to End Human Poverty*. Nova York: Oxford University Press, 2003, p. 61.
28. PNUD. *Human Development Report 1997: Human Development to Eradicate Poverty*, p. 17. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/reports/global/1997/en/>>. Acesso em: ago. de 2006.
29. EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS. *Public welfare Services and Social Exclusion: the Development of Consumer Oriented Initiatives in the European Union*. Dublin, 1995, citado em ALLEN & THOMAS (eds.), 2000, p.14.
30. RAWLS, J. The Idea of Public Reason Revisited. In: *The Law of Peoples*. Cambridge: Harvard University Press, 1999, p. 133. Ver também RAWLS, J. *Political Liberalism*. Nova York: Columbia University Press, 1996, cap.. xviii e xx, p. 227-230.
31. COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS. Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Direitos Humanos e extrema pobreza. *Relatório do especialista independente sobre direitos humanos e pobreza extrema, Arjun Sengupta*. Documento das Nações Unidas E/CN.4/2005, 2 de mar. de 2006 e *Ibid*, § 55.
32. Do ponto de vista conceitual, a discussão moral sobre por que e como a pobreza poderia ser vista como uma violação de direitos humanos – assim como uma violação de direitos econômicos e sociais, em geral os principais direitos afetados pela pobreza – é particularmente relevante diante dos poucos avanços feitos neste debate, em comparação com a fundamentação ética e política dos direitos civis e políticos. Um breve resumo desta dificuldade e as principais respostas a ela são debatidos no tópico II.B.
33. VIZARD, 2006, p. 103.
34. ROBINSON, M. BBC NEWS, Quinta-feira, 21 de nov. 2002. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/low/talking_point/forum/1673034.stm>. Acesso em: ago. de 2006. Esta perspectiva é novamente afirmada no prefácio por ela elaborado ao ACNUDH. *Draft Guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*, 2002, Preface. Disponível em: <www.unhcr.ch/development/povertyfinal.html>. Acesso em: ago. de 2006.
35. PNUDH. *Poverty reduction and human rights: a practice note*, 2003. Disponível em: <<http://www.undp.org/poverty/practicenotes/povertyreduction-humanrights0603.pdf>>. Acesso em: ago. de 2006.

36. ACNUDH. **Draft guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies**, Genebra, 2002. Disponível em: <www.unhcr.ch/development/povertyfinal.html>. Acesso em: ago. de 2008.
37. *Ibid*, p. 10.
38. *Ibid*, p. 6. Como será mostrado abaixo, defende-se que a transição de capacidades para direitos não é “natural”, nem necessária.
39. Liberdade aqui é concebida em sentido amplo, envolvendo tanto liberdades positivas, quanto negativas. Portanto, a liberdade individual de viver uma vida saudável depende tanto da exigência de que ninguém impeça a sua meta legítima de desfrutar uma boa saúde – liberdade negativa, quanto do êxito da sociedade em criar um ambiente que possibilite que se possa desfrutar na prática esta saúde – liberdade positiva. *Ibid*, p. 7.
40. SEN, A. **Inequality Re-examined**. Cambridge: Harvard University Press, 1992, p. 109, citada em HUNT, NOWAK & OSMANI, HR/PUB/04/1, 2004, p. 7.
41. ACNUDH, 2004.
42. “O Comitê considera que cabe a cada Estado Parte assegurar, ao menos, o cumprimento minimamente essencial de cada direitos, como parte central de suas obrigações em direitos humanos”. COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. **A natureza das obrigações dos Estados Partes**. Comentário Geral 3, Documento das Nações Unidas HR1/GEN/1/Rev.1, 45, 1990, § 1 e 10.
43. HUNT, P. NOWAK, M. & OSMANI, S. **Human Rights and Poverty Reduction, a conceptual framework**, OHCHR, HR/PUB/04/1. 2004, p. 7. Ênfase nossa.
44. *Ibid*, p. 6.
45. *Ibid*, p. 8.
46. *Ibid*, p. 11.
47. *Ibid*, p. 9.
48. COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. **A natureza das obrigações dos Estados Partes**. Comentário Geral 3, Documento das Nações Unidas HR1/GEN/1/Rev.1, 45, 1990, par.10.
49. *Ibid*.
50. CHAPMAN, A. & RUSSELL, S. (eds.). **Core Obligations: building a framework for economic, social and cultural rights**. Bruxelas: Intersentia, 2002, p. 16.
51. INTERNATIONAL SOCIAL SCIENCE COUNCIL. Comparative Research Programmed on Poverty (CROP), UNESCO Sector for the Social and Human Sciences/CROP consultation on the Draft Document **Abolishing Poverty Through the International Human Rights Framework: Towards an Integrated Strategy for the Social and Human Sciences**. Draft V.3 24.03.03, Report, 2003, p. 3.
52. CAMPBELL, T, Poverty as a violation of Human Rights: Inhumanity or Injustice? In: **Freedom from poverty as a human right – Who owes what to the very poor?**. POGGE, T. (ed.). OXFORD, Oxford University Press, 2007, p. 55.
53. VIZARD, 2006, *supracitado*.
54. *Ibid*.
55. MORSINK, J. **The Universal Declaration of Human Rights: Origins, Drafting, and Intent**. Filadélfia, PA, University of Pennsylvania Press, 1999, p. 88-91.
56. POGGE, T. **World poverty and human rights: Cosmopolitan responsibilities and reforms**. Cambridge: Polity Press, 2002, p. 53.
57. *Ibid*, p.145 e 172.
58. A influente teoria de justiça como equidade, elaborada por Rawls, defende que a concepção de justiça liberal reconhece enfaticamente a igualdade entre os cidadãos, dada a importância de que cada um tenha de fato oportunidades para buscar seus objetivos. Os famosos princípios de Rawls, portanto, buscam: (1) fazer com que todos desfrutem igualmente as liberdades básicas e (2) aumentar o valor das liberdades básicas iguais dos menos favorecidos regulando as desigualdades quanto aos bens primários, com base no chamado “princípio da diferença” (RAWLS, J. **Political Liberalism**. Nova York: Columbia University Press, 1993). No entanto, de acordo com Rawls, a igualdade é uma demanda política e não moral e, portanto, aplica-se apenas ao estado nacional (NAGEL, T. **The Problem of Global Justice. Philosophy and Public Affairs**, v. 33, n. 2, 2005, p. 144, citando RAWLS, J. **The Law of Peoples**. Cambridge: Harvard University Press, p. 37, 1999). Ele, portanto, defende que, embora possamos ter o dever de dar assistência a ‘sociedades desafortunadas’ para que elas possam vencer as ‘condições desfavoráveis’ a que estão submetidas, não somos responsáveis pela pobreza em muitos países em desenvolvimento, porque essa pobreza decorre da incompetência, corrupção e tirania encravadas nestes governos, instituições e culturas (de acordo com TSAGOURIAS, N. Thomas Pogge, **World Poverty and Human Rights: Cosmopolitan Responsibilities and Reforms** (Book Review). **Leiden Journal of International Law**, Haia, v. 17, p. 631-644, 2004. Por isso, não se

pode falar em um direito humano universal a ser livre da pobreza com base na teoria de Rawls.

59. TSAGOURIAS, 2004, *supracitado*, p. 631-644.

60. Pogge propõe que governos devem contribuir com uma parte pequena de seu rendimento por usar ou vender os recursos naturais extraídos de seus territórios para um “dividendo dos recursos globais” (semelhante ao Imposto Tobin). Estes rendimentos deveriam, em seguida, serem redistribuídos para os mais desfavorecidos do mundo para assegurar que eles possam satisfazer as suas necessidades básicas. POGGE, 2002, p. 196-7.

61. VIZARD, 2006, *supracitado*, p. 25.

62. Vizard defende que Sen vai além da teoria de Rawls ao criticar o conceito de “bens primários” presente no segundo princípio de justiça elaborado por Rawls, porque este conceito não leva em consideração as diferenças interpessoais e a diversidade de objetivos de vida que distintas pessoas podem valorizar. Sen defende que essa variável pode ser utilizada de maneira objetiva e que, na verdade, é vital para atestar a falta de liberdade individual. Ele propõe substituir o conceito de “bens primários” pela “capacidade igual de funcionar”, o que melhor se adéqua à geração de oportunidades reais e substantivas. VIZARD, 2006, p. 65-70.

63. VIZARD, 2006, p. 81. “Por outro lado, Sen critica alguns dos pressupostos básicos tanto da tradição libertária, quanto liberal, em especial por defender um sistema de avaliação ética sensível às conseqüências, produtos e resultados; por defender a existência de obrigações positivas de assistência e auxílio, incluindo afrouxamento da condição de ‘co-possibilidade’, e a existência de uma classe genérica de meta direitos; por defender os direitos humanos num tempo marcado por ‘obrigações imperfeitas e por defender o universalismo contra o relativismo e as críticas culturais aos direitos humanos’”. Para um balanço completo sobre as contribuições de Sen ao debate ético e político, ver VIZARD, 2006, cap. 2 e 3.

64. PIDESC, 1966, artigos 1.1 (direito ao desenvolvimento) e 11 (direito a um nível de vida adequado). Ver, por exemplo, CAMPBELL, 2007, p. 60.

65. Documento das Nações Unidas: E/CN.4/2006/43, 2 de março de 2006, §41.

66. *Ibid*, §60.

67. *Ibid*, §62.

68. *Ibid*, §70. Ele defende que “a principal razão pela qual a erradicação da pobreza não se tornou um objetivo geral como uma política social

implementada em todas as sociedades, sobrepondo-se a todos os outros objetivos, como o caso das normas de direitos humanos, seria a impossibilidade de gerenciar o elevado total de pessoas submetidas à pobreza. A definição de extrema pobreza estabelecida neste relatório enfrentaria este problema reduzindo o número total de pessoas inseridas nesta condição de pobreza”. *Ibid*, §62

69. Como, por exemplo, o direito à alimentação, saúde, educação, seguridade social e um nível de vida adequado, direitos previstos no PIDESC; e o direito à associação, informação e liberdade de expressão, previstos no PIDCP. *Ibid*, §49.

70. *Ibid*, §61.

71. *Ibid*, §70.

72. *Ibid*, §§ 31,33 e 43.

73. Arjun Sengupta foi Especialista Independente sobre Pobreza Extrema e Direitos Humanos de agosto de 2004 a abril de 2008. A sua posição como especialista das Nações Unidas foi resumida acima. Anteriormente, ele foi Especialista Independente sobre o Direito ao Desenvolvimento. Em seu recente artigo, preparado para os seminários internacionais já mencionados da UNESCO, ele apresenta as suas próprias idéias em parte diferentes da posição que assumiu como Especialista Independente em seus relatórios de 2005 e 2006.

74. Ver Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, adotada pela Assembléia Geral das Nações Unidas por meio da Resolução 41/128 de 4 de dezembro de 1986 e DECLARAÇÃO DE VIENA E PROGRAMA DE AÇÃO, adotados pela Conferência Mundial sobre Direitos Humanos em 25 de junho de 1993 (documento das Nações Unidas: A/CONF.157/23). Ver também SENGUPTA, A. *The Theory and Practice of the Right to Development. Human Rights Quarterly*, The Johns Hopkins University Press, v. 24, n. 4, p. 837-889, nov. de 2002.

75. SENGUPTA, 2007, p. 338.

76. *Ibid*.

77. VIZARD, 2006.

78. *Ibid*, p. 66.

79. Carta das Nações Unidas, artigos 55 e 56; Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH), artigos 10(1), 25 e 26; Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos (PIDCP), preâmbulo e artigo 60; Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), preâmbulo e artigos 11, 12, 13 e 14; Convenção Internacional sobre a

Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, artigo 5 (e); a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra Mulheres (CEDAW), artigos 11, 12, 13, 14 (1-2) e Convenção sobre os Direitos da Criança, artigos 1, 24, 26, 27, 28, 29. VIZARD, 2006, p. 143.

80. Neste sentido, embora incluamos o modelo conceitual por ela proposto neste terceiro grupo, que defende a existência de um direito humano específico a ser livre da pobreza, a sua teoria é mais ampla e permite que sejam melhor elucidadas as consequências de todas as perspectivas anteriormente apresentadas. Além disso, sua obra é importante no sentido de elucidar o conteúdo e o escopo de muitos direitos econômicos e sociais, o que ainda é muito necessário.

81. Os nexos existentes são: (1) uma concepção ampla de direitos humanos que leve em consideração a pobreza mundial; (2) rejeição do "absolutismo" e da visão de que as limitações de recursos constituem um obstáculo para a previsão de obrigações jurídicas internacionais sobre a pobreza mundial e direitos humanos; (3) reconhecimento de obrigações positivas relacionadas à proteção e promoção de direitos; (4) reconhecimento de objetivos gerais (bem como, ações específicas) como objeto de direitos humanos; (5) avaliação da 'razoabilidade' das medidas estatais; (6) importância de direitos a políticas e programas (ou "meta direitos") quando a implementação de direitos estiver vinculada a restrições orçamentárias; (7) reconhecimento das obrigações internacionais coletivas de cooperação, assistência e ajuda; (8) reconhecimento da importância de produtos e resultados para a avaliação de direitos humanos. VIZARD, 2006, p. 141.

82. Ibid, pp. 242-3.

83. Ibid, p. 244.

84. Particularmente pertinente é BEETHAM, D. What Future for Economic and Social Rights?. *Political Studies*, Sheffield, v. XLIII, p. 41-60, 1995. Para um estudo crítico e resposta a todos os obstáculos para a justiciabilidade dos direitos econômicos e

sociais ver ABRAMOVICH, V. & CURTIS, C. *Los Derechos Sociales como Derechos Exigibles*. Buenos Aires: Trotta Ed., 255 p., 2002.

85. CAMPBELL, 2007, p. 60.

86. DECLARAÇÃO DE VIENA E PROGRAMA DE AÇÃO, adotada pela Conferência Mundial de Direitos Humanos em 25 de junho de 1993 (Documento das Nações Unidas: A/CONF.157/23).

87. ALSTON, 2005, p. 787.

88. Documento das Nações Unidas: A/CONF.157/24, 1993, citado em ALSTON, 2005, p. 786.

89. ALSTON, 2005, p. 787.

90. Documento das Nações Unidas: E/CN.4/2006/43, 2 Mar. 2006, §41.

91. Ibid, §27.

92. Ibid.

93. Ibid.

94. Documento das Nações Unidas: E/CN.4/2005, 11 de fevereiro de 2005, §29. Apesar disso, em seu relatório apresentado em 2006, ele defende que a pobreza extrema deveria ser considerada uma violação do direito humano a um nível de vida adequado (Documento das Nações Unidas, E/CN.4/2006/43, 2 Mar. 2006, §48.). Esta abordagem foi analisada acima como parte do segundo grupo teórico: Um direito humano a ser livre da pobreza.

95. Documento das Nações Unidas, E/CN.4/2005, 11 de fevereiro de 2005, §27.

96. ACNUDH, 2002. O objetivo desta publicação é apresentar diretrizes práticas àqueles que elaboram e implementam as estratégias de redução da pobreza (sigla original, PRS), a fim de que possam aplicar à redução da pobreza uma perspectiva de direitos humanos.

97. PNUD, *A Users's Guide*, mar. de 2006. Este guia prático destinado aos Escritórios Nacionais do PNUD apresenta diferentes aspectos acerca da elaboração e utilização de indicadores para avaliar os principais elementos do planejamento de programas em direitos, além de resumir os principais indicadores existentes em direitos humanos e discorrer sobre a limitação do uso destes em programas de desenvolvimento.

ABSTRACT

There is still lack of conceptual clarity in the notion of poverty as a violation of human rights. This is a problem for human rights practitioners that take the indivisibility of human rights seriously, understand the centrality of poverty in the plight of many human rights victims and want to work professionally, through binding internationally recognized human rights obligations, in the fight against poverty. This paper tries to clarify the conceptual gap. It presents a critical summary of the most important attempts to conceptually clarify the connection between poverty and human rights from an international human rights law perspective. It analyzes different conceptual frameworks, their strengths and weaknesses. The paper identifies three different models for linking both concepts: (1) theories that conceive poverty as *per se* a violation of human rights; (2) theories that conceptualize poverty as a violation of *one specific human right*, namely the right to an adequate standard of living or to development; and (3) theories that conceive poverty as a *cause or consequence of human rights violations*. The paper concludes that the third approach is the most useful in the current state of development of international human rights law and jurisprudence, but that the second approach has a lot of potential to push the poverty and human rights agenda forward and it should be developed further.

KEYWORDS

Poverty - Human rights - Development - Adequate standard of living - Legal obligations.

RESUMEN

Todavía hay una falta de claridad conceptual en la noción de la pobreza como violación a los derechos humanos. Esto es un problema para los abogados de derechos humanos que se toman en serio la indivisibilidad de los derechos humanos, que entienden la centralidad de la pobreza en la situación apremiante de muchas víctimas de violaciones a los derechos humanos y que quieren trabajar de manera profesional, a través de las obligaciones vinculantes de derechos humanos reconocidas internacionalmente, en la lucha contra la pobreza. Este artículo intenta clarificar el vacío conceptual. Presenta un resumen crítico de los intentos más importantes de clarificar la conexión entre pobreza y derechos humanos desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos. Analiza diferentes marcos conceptuales, sus fortalezas y sus debilidades. El artículo identifica tres modelos diferentes para vincular ambos conceptos: (1) teorías que conciben a la pobreza como una violación de derechos humanos *en sí misma*; (2) teorías que conceptualizan a la pobreza como una violación a *un derecho humano específico*, a saber el derecho a un nivel adecuado de vida o al desarrollo; y (3) teorías que conciben a la pobreza como una *causa o consecuencia de violaciones a los derechos humanos*. El ensayo concluye que el tercer enfoque es el más útil en el estado actual de desarrollo del derecho y la jurisprudencia internacional de los derechos humanos, pero que el segundo enfoque tiene mucho potencial para empujar hacia adelante la agenda de pobreza y derechos humanos y que debe continuar siendo desarrollada.

PALABRAS CLAVE

Pobreza - Derechos humanos - Desarrollo - Nivel adecuado de vida - Obligaciones legales



EITAN FELNER

De 2004 a 2008, Eitan Felner ocupou o cargo de Diretor Executivo do Centro de Direitos Econômicos e Sociais (*sigla original*, CESR). Ele também foi diretor da B'Tselem, o Centro de Informação Israelense para os Direitos Humanos nos Territórios Ocupados, e presidente da Seção sobre Israel da Anistia Internacional. Felner é mestre em Direito Internacional de Direitos Humanos pela Universidade de Oxford. Ele publicou diversos artigos sobre direitos humanos nos seguintes jornais *The International Herald Tribune*, *Le Monde*, *Le*

Monde Diplomatique, entre outras publicações.

Email: eitanfelner@yahoo.com

RESUMO

Não obstante tenham ocorrido avanços positivos nos últimos 60 anos, a promoção e a proteção dos direitos econômicos e sociais continuam, em todo o mundo, a constituir um desafio preocupante. Enquanto milhões de pessoas não possuem acesso à água limpa, tratamento básico de saúde e ensino primário, a maior parte dos Estados considera os direitos econômicos e sociais tão-somente declarações abstratas de princípios. Governos e organizações internacionais, igualmente, vêem essas questões, em geral, como desafios de desenvolvimento, ignorando o vínculo destas com as obrigações de direitos humanos. Neste artigo, procura-se formular um modelo metodológico, com o objetivo de elucidar de que forma alguns métodos quantitativos podem ser usados em situações concretas para determinar quando um Estado viola as suas obrigações de direitos humanos. Além de nos auxiliar, como defensores de direitos humanos, a revelar de maneira convincente o escopo e a magnitude de várias formas de negação de direitos, as ferramentas quantitativas também nos ajudam a expor e contestar políticas malsucedidas que contribuam para a perpetuação dessas privações e desigualdades.

Original em inglês. Artigo traduzido por Thiago Amparo.

PALAVRAS CHAVES

Responsabilização em direitos humanos – Métodos quantitativos – Direitos econômicos e sociais – Centro para os Direitos Econômicos e Sociais



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível *online* em <www.revistasur.org>.

NOVOS LIMITES PARA A LUTA PELOS DIREITOS ECONÔMICOS E SOCIAIS? DADOS QUANTITATIVOS COMO INSTRUMENTO PARA A RESPONSABILIZAÇÃO POR VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS

Eitan Felner¹

Introdução

Fazendo um balanço dos direitos econômicos e sociais

Em geral, marcos são momentos introspectivos. Neste ano, a comunidade internacional celebra os 60 anos da Declaração Universal de Direitos Humanos. Também neste ano, comemoram-se 15 anos da Conferência de Direitos Humanos das Nações Unidas (ONU), ocorrida em Viena, na qual todos os Estados afirmaram a indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos e pediram que novas medidas fossem tomadas para garantir o reconhecimento de direitos econômicos, sociais e culturais nos âmbitos nacional, regional e internacional.

Trata-se, portanto, de um momento oportuno para avaliar o avanço feito no campo dos direitos econômicos e sociais desde então. A comunidade internacional tem reconhecido, cada vez mais, a indivisibilidade e a interdependência de todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Ao mesmo tempo, acadêmicos e defensores de direitos humanos fizeram avanços extraordinários no sentido de esclarecer tanto o conteúdo dos direitos econômicos, sociais e culturais (direitos ESC), quanto a natureza das obrigações estatais deles decorrentes.

Não obstante tenham ocorrido esses avanços positivos, a promoção e a proteção dos direitos econômicos e sociais continuam, em todo mundo, a constituir um desafio preocupante. Enquanto milhões de pessoas não possuem acesso à água limpa, tratamento básico de saúde e ensino primário, a maior parte dos Estados considera os direitos

Ver as notas deste texto a partir da página 164.

econômicos e sociais tão-somente declarações abstratas de princípios. Governos e organizações internacionais, igualmente, enfrentam os problemas de saúde, educação, fornecimento de água limpa e moradia, em geral, apenas como desafios de desenvolvimento, ignorando o vínculo que estas questões possuem com as obrigações de direitos humanos. O panorama era este há uma década atrás, na Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social, e assim permanece até hoje, como demonstram os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), nos quais o nexo entre estes desafios e os direitos humanos é vislumbrado tardiamente.

Os poucos avanços feitos por defensores de direitos humanos nos debates sobre desenvolvimento, em parte, devem-se à relutância dos Estados em aceitar que possam vir a ser juridicamente responsabilizados por sua política econômica e social. Além disso, o fracasso do movimento de direitos humanos em desenvolver instrumentos efetivos de monitoramento nesta seara também coopera para a existência de poucos avanços nestes debates.

O desafio de tornar os direitos econômicos e sociais funcionais

Para aqueles defensores de direitos humanos que trabalham com os direitos econômicos e sociais, desenvolver com rigor ferramentas de monitoramento tem sido uma batalha árdua. A forma como as obrigações estatais decorrentes dos direitos econômicos e sociais têm sido definidas constitui um dos principais obstáculos para o desenvolvimento de tais ferramentas. Perante o Direito Internacional, exige-se que os Estados tomem medidas que “visem a assegurar, progressivamente, o pleno exercício” dos direitos econômicos e sociais “até o máximo de seus recursos disponíveis”.²

Algumas obrigações estatais de repercussão imediata também não têm se mostrado de fácil monitoramento. Entre elas, estão certas obrigações que decorrem do núcleo duro dos direitos econômicos e sociais e que objetivam assegurar, ao menos, “níveis mínimos” de exercício dos elementos fundamentais que compõem tais direitos, como acesso a alimentos essenciais, tratamento básico de saúde e ensino primário.³ Outra obrigação imediata é a de garantir o exercício dos direitos sem qualquer discriminação, particularmente para reduzir as disparidades decorrentes da distribuição injusta de bens e serviços.

Monitorar estas diversas dimensões das obrigações estatais requer uma metodologia não baseada exclusivamente em pesquisas qualitativas; antes a metodologia deveria também incluir ferramentas quantitativas. Estas últimas, em geral, não fazem parte do conjunto de ferramentas de pesquisa adotado pelas organizações de direitos humanos, as quais, em muitos casos, foram originalmente estruturadas para monitorar, em particular, direitos civis e políticos.⁴ Como Michael Ignatieff e Kate Desormeau destacam,

Mesmo onde, ao longo do tempo, dados relevantes estejam disponíveis, não sabemos ao certo como interpretá-los, como utilizá-los para direcionar os nossos argumentos em direitos humanos. Muitos daqueles que trabalham em direitos humanos não sabem com certeza como conduzir os seus próprios estudos; muitos também não sabem com certeza onde encontrar estatísticas pertinentes e o que fazer com elas depois de tê-las encontrado.⁵

Dadas as dificuldades de monitorar as obrigações decorrentes dos direitos ESC que exigem o uso de ferramentas quantitativas, capazes de medir a implementação progressiva destes direitos de acordo com o máximo de recursos disponíveis; tanto o Comitê das Nações Unidas sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (sigla original, CESCR), quanto as ONGs de direitos humanos têm, em geral, evitado tratar, ao monitorar países específicos, de questões sobre direitos ESC atreladas à implementação progressiva e a restrições orçamentárias.⁶ Antes, priorizam as diversas obrigações imediatas relacionadas aos direitos ESC, que independem da disponibilidade de recursos.⁷ Estas obrigações incluem o *dever de respeitar*, que requer que o Estado evite interferir no exercício de um direito; o *dever de proteger*, que requer que o Estado garanta que terceiros não interfiram no exercício de um direito, para isso o Estado possui como instrumentos principais a regulação, bem como remédios efetivos;⁸ e, por fim, os aspectos mais concretos do *dever de garantir o exercício de direitos livre de discriminação*, em particular a discriminação formalmente consagrada pela própria lei ou por práticas discriminatórias realizadas por agentes públicos, como médicos, professores etc.

Por exemplo, nos últimos anos, ONGs internacionais têm documentado diversas violações, como negar acesso à saúde e à educação para comunidades pertencentes a minorias,⁹ falha em aprovar ou cumprir leis sobre os direitos de propriedade das mulheres,¹⁰ realização de despejos forçados,¹¹ ou ainda restrição de acesso de agências humanitárias a campos de refugiados para entrega de alimentos em situações emergenciais.¹²

Embora este enfoque tenha sido efetivo em muitos aspectos, o fato de colocar de lado os parâmetros de disponibilidade de recursos e implementação progressiva – e, em certa medida, também o parâmetro das obrigações mínimas essenciais –¹³ tem diminuído gravemente a capacidade do movimento de direitos humanos de enfrentar questões mais amplas de política pública que geram enormes conseqüências para o exercício dos direitos ESC. Milhões de pessoas ao redor do mundo são vítimas de privações que poderiam ter sido evitadas, como analfabetismo, doenças preveníveis, subnutrição e falta de moradia; privações essas que não resultam necessariamente da interferência do Estado ou de terceiros no exercício dos direitos ESC. Essas privações evitáveis tampouco podem ser atribuídas a violações aos deveres de respeitar ou proteger os direitos humanos. Não obstante, o exercício dos direitos ESC está condicionado, com freqüência, ao acesso a tratamento de saúde adequado ou à educação de qualidade e estes, por sua vez, estão em grande medida (embora, não apenas) condicionados à disponibilidade de recursos.¹⁴

Além disso, a defesa destes direitos fica gravemente prejudicada quando não se tem em mãos uma metodologia de monitoramento capaz de lidar com estas questões cruciais. Por exemplo, os governos podem, neste cenário, facilmente argumentar que a ausência de avanços na promoção destes direitos se deve à insuficiência de recursos, quando, na verdade, o problema, com freqüência, não é a *disponibilidade*, mas sim a *distribuição* de recursos.

Utilizando indicadores para monitorar direitos econômicos e sociais

Nos últimos anos, tem aumentado o reconhecimento da importância de se utilizar indicadores para o monitoramento de direitos humanos.¹⁵ Esta idéia tem sido objeto de várias conferências acadêmicas internacionais e de uma incontável quantidade de artigos. Neste mesmo período, o sistema de direitos humanos das Nações Unidas tem cada vez mais solicitado a produção e utilização de indicadores de direitos humanos e vários mecanismos da ONU nesta seara têm reagido traçando um conjunto de indicadores para monitorar a observância das normas de direitos humanos referentes aos direitos econômicos e sociais.¹⁶

Todos estes esforços têm ajudado a estabelecer as bases para o uso de dados quantitativos para monitoramento dos direitos ESC. Mais especificamente, estes esforços têm contribuído para elucidar os potenciais benefícios da aplicação de indicadores para monitorar os direitos econômicos e sociais, estabelecer uma tipologia para a elaboração e seleção de indicadores de direitos humanos e propor indicadores específicos relacionados com certos direitos.

No entanto, apesar de todo este avanço no campo conceitual, estes diversos conjuntos de indicadores propostos raramente tem sido utilizados na avaliação de países específicos.¹⁷ Até o momento, há mais conferências e artigos sobre indicadores de direitos humanos do que o uso efetivo destes indicadores para o monitoramento do cumprimento dos direitos ESC por um estado específico.

Talvez, o que falte para tornar os indicadores uma ferramenta funcional para monitorar os direitos econômicos e sociais em situações específicas seja um conjunto de ferramentas metodológicas que expliquem em maiores detalhes como e quando estes indicadores deveriam ser usados. Ter uma lista de compras para uma mercearia não basta para preparar uma refeição; da mesma forma, ter uma lista de indicadores de direitos humanos não basta para avaliar o cumprimento destes direitos. Assim como na culinária, é também necessário um conjunto de receitas ou, neste caso, um conjunto de ferramentas metodológicas simples que expliquem de que maneira os indicadores poderiam ser usados com o objetivo de avaliar a cumprimento por países específicos das diversas facetas de suas obrigações em direitos humanos. Apenas depois destas ferramentas serem desenvolvidas, será possível de fato aplicar os diversos conjuntos de indicadores propostos nos últimos anos para monitorar direitos específicos em países específicos.

No restante deste artigo, procurarei formular inicialmente um modelo metodológico para este conjunto de ferramentas, com o objetivo de elucidar de que forma alguns métodos quantitativos, isoladamente ou juntamente com pesquisas qualitativas, podem ser usados em situações concretas para determinar quando um Estado viola as suas obrigações de direitos humanos. As ferramentas quantitativas apresentadas neste artigo são apenas alguns exemplos das atuais tentativas do Centro para os Direitos Econômicos e Sociais (originalmente, *Center for Economic and Social Rights* - CESR) para desenvolver um conjunto de ferramentas metodológicas para monitorar os direitos econômicos e sociais. Até o momento, este conjunto de ferramentas tem sido elaborado apenas com relação a dois direitos – o direito à educação e o direito à saúde – tanto em razão da importância destes dois direitos, quanto por serem duas áreas de política pública relacionadas aos direitos ESC sobre

as quais há mais dados disponíveis. Deveria ser ressaltado aqui que as ferramentas apresentadas neste artigo constituem apenas os primeiros passos no sentido de desenvolver este conjunto de ferramentas. Constituem-se exemplos ilustrativos de um trabalho ainda em desenvolvimento e, portanto, desta forma devem ser considerados. CESR convida os leitores a apresentarem críticas aos pressupostos que baseiam esta metodologia, às ferramentas metodológicas e às conclusões apresentadas para que estas ferramentas possam ser corrigidas ou aperfeiçoadas para seu uso futuro.

Falar de ferramentas quantitativas pode preocupar alguns defensores de direitos humanos. Esses argumentam que o que se apresenta neste artigo um método complexo fora do alcance da maioria das ONGs de direitos humanos ou de mecanismos internacionais de monitoramento; um instrumento que transforma o sofrimento e injustiça humana em técnicas estatísticas raras, diminuindo, portanto, o potencial que os números possuem quando utilizados como uma estratégia eficaz de mobilização em direitos humanos. Métodos quantitativos, no entanto, não precisam ser complexos para serem ferramentas eficazes para o monitoramento e defesa de direitos humanos. Continuando com a analogia culinária, exatamente como é possível preparar tanto receitas sofisticadas, quanto simples, também é possível medir os esforços dos estados para cumprir com suas obrigações de direitos por meio seja de ferramentas sofisticadas (como, por exemplo, análise da incidência de benefícios, pesquisas de rastreamento de gastos públicos e exercícios de custo complexos), seja de outras ferramentas mais simples.

Este artigo, portanto, apresenta algumas ferramentas quantitativas simples com base em estatísticas descritivas que qualquer defensor de direitos humanos pode utilizar sem que seja necessário possuir conhecimento técnico avançado.

Questões conceituais e metodológicas

Antes de discutir as ferramentas específicas que podem ser utilizadas para monitorar os direitos ESC, é necessário esclarecer algumas questões conceituais e metodológicas com relação à natureza dos indicadores de direitos humanos e aos vários propósitos para os quais eles poderiam ser empregados.

Indicadores de direitos humanos – usos e usuários diversos

As diferenças entre os vários modelos propostos para emprego de indicadores no monitoramento dos direitos econômicos e sociais podem ser, em parte, atribuídas a divergências quanto às premissas conceituais e metodológicas adotadas por cada um destes modelos e, em parte, aos diferentes objetivos finais de cada uma dessas propostas. No campo dos direitos econômicos e sociais, como em outras searas, indicadores e dados são, com frequência, utilizados para mais de uma finalidade e por mais de um tipo de usuário (seja uma organização, seja um indivíduo).

Por exemplo, as ferramentas quantitativas que um órgão de de direitos humanos das Nações Unidas usaria para monitorar o respeito a uma convenção internacional provavelmente seriam bem diferentes daquelas utilizadas por uma agência de desenvolvimento internacional interessada em determinar o avanço em direitos humanos

de países específicos, para que eles possam fixar as áreas prioritárias de ajuda para o país sob análise.¹⁸ Ademais, o uso de ferramentas quantitativas também seria diferente entre um governo comprometido em integrar os princípios de direitos humanos a suas políticas públicas¹⁹ e uma ONG de direitos humanos que promova campanhas de mobilização, a qual estaria mais interessada em expor e, talvez, “indicar e envergonhar” governos indispostos a adotar políticas em consonância com as suas obrigações de direitos humanos.

Os destinatários primários das ferramentas apresentadas aqui são ONGs nacionais e internacionais, bem como órgãos internacionais de monitoramento do respeito às obrigações estatais decorrentes dos direitos econômicos e sociais. Contudo, esperamos que essas ferramentas possam também serem úteis para outros usuários e possam ser empregadas para outros propósitos.

Responsabilização como questão central no caso de privações evitáveis

A maioria dos indicadores apresentados por diversos autores para monitorar os direitos ESC são, na verdade, indicadores de desenvolvimento, utilizados normalmente por agências internacionais como o Banco Mundial, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (sigla original, UNICEF) ou a Organização Mundial da Saúde (OMS) para monitorar e conduzir pesquisas sobre questões como saúde, educação e segurança alimentar. Trata-se tanto de ‘indicadores de resultado’, usados para medir em que medida uma determinada população desfruta um direito específico – entre estes indicadores estão taxas de subnutrição crônica e de analfabetismo – quanto ‘indicadores procedimentais’, destinados a medir diversos passos tomados pelo Estado no exercício de suas obrigações, como detentor primário dos deveres decorrentes dos direitos ESC – entre estes indicadores está a taxa de partos assistidos por profissionais de saúde qualificados.²⁰ Estes dois tipos de indicadores são os elementos mais recorrentes em qualquer análise elaborada por economistas especializados em desenvolvimento, epidemiologistas e outros cientistas sociais que pesquisem e analisem políticas públicas.

Embora os indicadores usados para monitorar os direitos ESC possam ser os mesmos utilizados normalmente no campo do desenvolvimento, a finalidade para a qual eles estão sendo usados é capaz de transformar indicadores como taxas de mortalidade infantil ou proporções de professores por aluno em verdadeiros indicadores de direitos humanos. Esta finalidade deveria refletir a contribuição única que a perspectiva de direitos humanos pode trazer para o campo do desenvolvimento.

Considerar a responsabilização como uma questão central é uma das vantagens largamente reconhecidas de se aplicar ao desenvolvimento uma perspectiva de direitos humanos.²¹ Os direitos humanos podem auxiliar a responsabilizar os governos dos Estados - detentor primário de deveres perante os direitos humanos – por privações de necessidades básicas que poderiam ter sido evitadas.

Claramente, há muitas razões para que milhões de pessoas ao redor do mundo sejam privadas de educação, tratamento de saúde, abrigo ou alimentação a níveis básicos. Algumas dessas razões, como, por exemplo, desastres naturais, crises humanitárias ou escassez de recursos, com frequência, fogem ao controle dos governos e, desta forma, não podem ser classificadas como violações de direitos humanos. Não obstante, ao se

empregar uma perspectiva de direitos humanos, atenta-se para o fato de que privações generalizadas poderiam, na grande maioria das vezes, ter sido evitadas; estas privações são, com frequência, causadas ou agravadas pela falta de vontade política dos governos.

O fracasso do governo em prevenir ou remediar privações que poderiam ter sido evitadas pode assumir muitas formas. Em alguns casos, podem resultar de decisões políticas deliberadas de agentes do governo, como no caso de práticas corruptas que reduzem os recursos disponíveis para a implementação progressiva dos direitos econômicos e sociais; ou, ainda, podem resultar da distribuição discriminatória de recursos destinados a serviços sociais, como, por exemplo, por meio da menor alocação de recursos para aquelas áreas onde a maioria da comunidade pertence a um grupo étnico minoritário. Em outros casos, grupos marginalizados são privados de programas e recursos de que precisam para desfrutar seus direitos econômicos e sociais simplesmente por indiferença proposital de elites políticas e econômicas.²²

Para que os direitos econômicos e sociais tenham alguma relevância para as pessoas em geral, é crucial enfrentar as privações evitáveis com relação à segurança alimentar, tratamento de saúde, educação ou moradia, como afirma sabiamente o encarregado deste conjunto de direitos na Anistia Internacional: “boa parte do ceticismo sobre direitos econômicos, sociais e culturais deriva da impotência ou resignação que se sente diante das esmagadoras estatísticas sobre a privação hoje existente”.²³

O imenso desafio é como distinguir entre privações resultantes de fatores que fogem ao controle dos governos nacionais e privações para as quais as políticas governamentais colaboram ou são a sua principal causa. Em outras palavras, deve-se distinguir entre as situações em que os governos não são capazes de cumprir com os seus deveres e outras em que simplesmente lhes falta vontade política para fazê-lo.²⁴

Modelo metodológico

Ferramentas quantitativas são capazes de desempenhar um papel crucial em responsabilizar os governos por políticas ou práticas que levem a privações que poderiam ter sido evitadas, violando, assim, as suas obrigações de direitos humanos. Por meio destas ferramentas, seria mais fácil determinar se os altos índices de privações ou desigualdades em matéria de educação, saúde, moradia e segurança alimentar são criadas, perpetuadas ou agravadas por ações ou omissões²⁵ específicas cometidas pelos Estados em sua política pública.

Não basta ter em mãos um conjunto de indicadores para que sejamos capazes de analisar dados para monitorar direitos econômicos e sociais. Geralmente, dados sobre um único indicador não revelam muito. Por exemplo, se alguém nunca tivesse escutado quaisquer estatísticas sobre mortalidade materna e soubesse que o país X possui uma taxa de mortalidade materna de 76 mulheres a cada 100.000 partos com vida, poderia apenas dizer intuitivamente que o número 76 representa a morte de muitas mulheres, contudo não seria capaz de dizer algo mais significativo do que isso. Não seria possível, por exemplo, dizer se 76 representa uma proporção muito alta ou muito baixa em relação ao grau de desenvolvimento do país ou, ainda, não seria possível dizer se este país tem tido êxito na redução da mortalidade materna. As ferramentas básicas propostas aqui, portanto, comparam vários tipos de pontos de

referência ou outras metas objetivas perante as quais o indicador pode ser avaliado.²⁶ Para fins de monitoramento de direitos humanos, sugiro um dos seguintes tipos de metas com os quais os indicadores de direitos humanos podem ser comparados:

- (1) *Parâmetros internacionais de direitos humanos*: por exemplo, a obrigação de universalização do acesso à educação básica estabelece, como meta, que a taxa de conclusão do ensino primário deve ser de 100%. Comparar índices de um país específico com a obrigação internacional em direitos humanos pertinente é capaz de trazer à tona deficiências no exercício de um direito no país analisado.
- (2) *Um compromisso assumido por um Estado ou por um governo específico*: este tipo de meta pode incluir um compromisso legal consagrado na constituição ou na lei de educação básica destinar certa porcentagem do orçamento do governo para a educação; o compromisso assumido pelo Estado ao adotar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio de reduzir em dois terços, entre 1990 e 2015, a taxa de mortalidade de crianças menores de cinco anos; ou, ainda, um compromisso assumido publicamente pelo atual presidente de um estado de aumentar a moradia pública em 20% no período de dois anos. Tais comparações revelariam as disparidades existentes no país entre o indicador pertinente e o compromisso assumido pelo Estado ou por um governo específico. O compromisso em si deveria também ser avaliado com rigor, uma vez que ele pode apresentar falhas se analisado a partir de uma perspectiva de direitos humanos.
- (3) *Índice anterior de um indicador de resultado ou de um indicador procedimental*. No que diz respeito a indicadores de resultado, tais análises comparativas permitem vislumbrar se o estado analisado avançou ou retrocedeu quanto ao grau de exercício dos direitos ESC. No que diz respeito aos indicadores procedimentais, estas análises permitem que se demonstre se o estado analisado avançou ou retrocedeu quanto à parcela da população no país que tem acesso a um serviço ou bem considerado essencial para o exercício de um direito.
- (4) *Países em grau de desenvolvimento similar ao do país analisado*.²⁷ Comparações entre estados como essas poderiam revelar se os níveis de privação do país analisado são menores do que se poderia esperar dado o nível de desenvolvimento do país. Isto poderia estar relacionado a um determinado aspecto de um direito ESC (indicador de resultado) ou à parcela da população no país que tem acesso a um serviço ou bem considerado essencial para o exercício de um direito (indicador procedimental).
- (5) *Dados nacionais separados por categorias (homens/mulheres, indígenas/não-indígenas, economicamente desfavorecidos/não economicamente desfavorecidos, etc)*. Este tipo de análise comparativa poderia auxiliar a identificar disparidades e, portanto, possível discriminação entre grupos da população no acesso e exercício de direitos econômicos e sociais.

*Uma metodologia trifásica*²⁸

A perspectiva proposta consiste basicamente em três fases: em primeiro lugar, utilizar dados quantitativos para identificar privações econômicas e sociais e disparidades de resultado, a partir da perspectiva das obrigações essenciais, da implementação progressiva e da não-discriminação; em segundo lugar, analisar as principais determinantes destes resultados a fim de que sejam identificadas as respostas em termos de política pública que possam ser razoavelmente esperadas do estado; e, em terceiro lugar, utilizar dados quantitativos em conjunto com elementos qualitativos para avaliar em que medida privações, disparidades e ausência de avanços podem ser atribuídas a fracassos anteriores de políticas adotadas pelo governo.²⁹

1ª Fase – Identificar privações e disparidades no exercício de direitos econômicos e sociais

A primeira fase da metodologia proposta utiliza *indicadores de resultado*, como taxas de conclusão do ensino básico, de mortalidade materna ou de subnutrição infantil, para identificar privações e disparidades no exercício de direitos econômicos e sociais. Embora a seleção dos indicadores de resultado pertinentes devesse ser determinada primordialmente em razão dos parâmetros legais ou normativos de cada direito, também deveria ser levada em consideração a disponibilidade de dados.

Analisar indicadores de resultado não apenas fornece um retrato instantâneo do grau de exercício dos direitos econômicos e sociais em um dado país, mas também nos ajuda a avaliar se os Estados – os detentores primários de deveres em direitos humanos – estão cumprindo os aspectos centrais de suas obrigações em direitos humanos. Em especial, estes indicadores podem nos ajudar a avaliar se um estado está cumprindo com as suas “obrigações mínimas essenciais”, já que estes indicadores são capazes de revelar em que medida a população é privada dos elementos mais básicos do direito à saúde, educação, alimentação e outros direitos econômicos e sociais. Além disso, comparações com outros países representam um parâmetro acerca do que eles já conseguiram realizar com uma quantidade equivalente de recursos.

Esta fase também serve para medir a implementação progressiva, até o máximo dos recursos disponíveis, uma vez que permite que sejam medidos os avanços ou retrocessos de um país ao longo de tempo de acordo com o seu grau de desenvolvimento. Além disso, dados separados por certos fatores podem revelar grandes disparidades no exercício de direitos econômicos e sociais em razão de gênero, etnia, condição socioeconômica ou localização geográfica (p. ex.: meio urbano/rural), que podem decorrer de efeitos discriminatórios de políticas adotadas pelo governo.

A tabela a seguir apresenta, a título ilustrativo, uma lista de ferramentas simples que utilizam indicadores de resultado para monitorar as diversas facetas das obrigações estatais relacionadas aos direitos econômicos e sociais.

Identificar privações e disparidades de resultados: métodos ilustrativos		
O que medir	Métodos	Exemplos
Medir níveis essenciais mínimos de exercício dos direitos ESC	<p>Analisar indicadores centrais de resultado relevantes para cada direito (saúde, educação, moradia, etc.) em face do Produto Interno Bruto (PIB) per capita, em comparação com os demais países da região.</p> <p>Mostrar em forma de um diagrama de dispersão</p>	Os índices do indicador de resultado relevante no país analisado são menores do que em geral são observados nos outros países com PIB per capita semelhante?
	<p>Comparar indicadores centrais de resultado com compromissos jurídicos ou políticos pertinentes assumidos pelo país analisado.</p>	O país analisado conseguiu cumprir com as metas de redução de subnutrição infantil ou mortalidade materna prometidas pelo governo? Em caso negativo, quanto ainda falta para cumprir com estas metas?
Medir a implementação progressiva ao longo do tempo	<p>Analisar, quanto ao país estudado, os índices sobre os avanços obtidos no melhoramento dos indicadores de resultado, em comparação com os demais países da região.</p>	<p>O país avançou ou retrocedeu, ao longo do tempo, em atingir os indicadores de resultado esperados?</p> <p>Caso o país analisado tenha avançado ao longo do tempo, este avanço tem sido maior ou menor do que aquele verificado nos demais países da região?</p>
	<p>Comparar os índices sobre avanços obtidos com os objetivos assumidos pelo país analisado.</p>	Caso continue a avançar neste ritmo, o país analisado conseguirá atingir o ODM de reduzir a mortalidade infantil até 2015?
	<p>Prever o tempo necessário para alcançar as metas almejadas, com base no desempenho atual do país (levando-se em consideração o crescimento populacional), para que se verifique se a implementação progressiva tem sido conduzida de maneira insatisfatória.³⁰</p>	Quanto tempo levará para que a meta almejada (como, p.ex., metas internacionalmente consentidas ou certa média entre os países da mesma região) seja alcançada se o mesmo grau de desempenho persistir?
Medir recursos disponíveis em relação à implementação progressiva	<p>Comparar indicadores de resultado, ao longo do tempo, com o crescimento do PIB per capita no país analisado e nos demais países da região.</p>	Por que o grau de desempenho com relação a um indicador de resultado (p. ex., redução das taxas de mortalidade infantil) tem avançado tão lentamente no país analisado em comparação a outros países vizinhos menos desenvolvidos, em especial considerando-se o (impressionante) crescimento econômico do país analisado?

Identificar privações e disparidades de resultados: métodos ilustrativos		
O que medir	Métodos	Exemplos
Medir a desigualdade no exercício dos direitos econômicos e sociais com relação a diversas diferenciações sociais, incluindo: <ul style="list-style-type: none"> • Por gênero • Por etnia • Indígenas / Não-indígenas • Meio Rural/ Urbano • Por regiões ou províncias • Por condição econômica (por quintil de riqueza) 	Comparar resultados divididos por grupo social a fim de identificar disparidades e desigualdades.	As crianças do sexo masculino possuem maiores chances de concluírem os estudos do que as do sexo feminino? Em média, quanto maior é o risco de crianças economicamente desfavorecidas morrerem antes de completar cinco anos de idade, no país analisado, em comparação às crianças ricas? Essas desigualdades são maiores ou menores do que aquelas encontradas nos demais países da região?
	Comparar níveis de disparidade ao longo do tempo	As disparidades encontradas no país analisado estão se agravando?
	Se, no país analisado, os níveis de disparidade quanto ao indicador de resultado estiverem em declínio, compare o desempenho do avanço encontrado neste país com os demais países da região.	O avanço obtido pelo país analisado no que se refere à redução da desigualdade foi menor ou maior em relação aos demais países da região?
	Analisar formas conjugadas de desigualdade, ³¹ comparando, no país analisado, os níveis apresentados, no mesmo período, por indicadores de resultado de diferentes grupos sociais. Identificar países nos quais, em média, é possível encontrar níveis similares de indicadores de resultados de diferentes grupos sociais em comparação àqueles encontrados no país analisado.	Qual a taxa de subnutrição infantil no país analisado entre crianças do sexo masculino não-indígenas de áreas urbanas em comparação àqueles do sexo feminino, indígenas de áreas rurais? Estas taxas são similares à média nacional de subnutrição infantil em outros países?

Destaca-se que a prova de privação ou disparidades ocorridas no exercício de direitos ESC não fornece em si e por si só uma evidência cabal de que o Estado tem violado um direito. Isso porque, conforme mencionado acima, privações ou disparidades poderiam resultar de fatores que fogem ao alcance do governo. Em alguns casos, um estado pode ter se empenhado para reduzir privações ou desigualdades quanto à educação, saúde e segurança alimentar mais do que os países vizinhos, mas, mesmo assim, vê piorados os índices de privação ou desigualdade, em razão de circunstâncias que fogem ao seu controle.³²

De maneira semelhante, disparidades quanto a indicadores de resultados separados por gênero e etnia não comprovam, por si só, a prática da discriminação. Em alguns casos, eles podem resultar de fatores econômicos, históricos ou outros, podendo inclusive

persistir apesar dos esforços sinceros do governo no sentido de diminuir tais disparidades. No entanto, a evidência de privação ou disparidade pode constituir indícios de violações específicas de direitos humanos, bem como servir como um primeiro passo essencial para uma avaliação mais completa da situação de direitos humanos no país.

2ª Fase – Identificar principais determinantes de privações e desigualdades ³³

A segunda fase consiste em identificar as diversas causas destas privações e desigualdades no exercício dos direitos econômicos e sociais. Compreender a natureza e a extensão dos obstáculos que impedem o exercício dos direitos econômicos e sociais é condição necessária para avaliar a adequação das políticas de intervenção implementadas pelo Estado destinadas a enfrentar estes obstáculos. Embora a primeira fase esteja mais diretamente relacionada à implementação do direito a partir da perspectiva do próprio sujeito de direito; esta fase e também a seguinte analisam estas questões a partir da perspectiva do Estado, como detentor primário de deveres em direitos humanos, auxiliando a determinar o grau de cumprimento pelo Estado de suas obrigações em direitos humanos.

Muitos fatores juntos interferem em que medida os direitos econômicos e sociais são exercidos. No caso da saúde, a normativa de direitos humanos explicitamente reconhece que o direito à saúde envolve tanto um tratamento de saúde em tempo e adequado, quanto um amplo leque de condições socioeconômicas que permitem que as pessoas possam levar uma vida saudável. Neste conceito estão inclusos fatores favoráveis à saúde, como alimentação, nutrição, moradia, acesso a água segura e potável, saneamento básico adequado, condições de trabalho seguras e salubres e um ambiente saudável. ³⁴ Fatores similares também interferem no gozo de outros direitos. Por exemplo, fatores socioeconômicos e culturais, bem como um conjunto de fatores que cooperam para o exercício de outros direitos interferem no gozo do direito à educação, à alimentação e à moradia adequada.

Economistas, especialistas em educação e pesquisadores da área de saúde, entre outros cientistas sociais, têm produzido nos últimos anos uma vasta literatura sobre os fatores determinantes de resultados sociais. Revisar esta literatura extrapola o escopo deste artigo, embora seja válido apresentar algumas distinções básicas encontradas na literatura sobre os diferentes tipos de fatores que afetam áreas cruciais relacionadas à educação, saúde ou segurança alimentar, que levam a altos níveis de abandono escolar, mortalidade materna ou infantil e subnutrição crônica.

i. Fatores referentes à oferta e demanda:³⁵ Os fatores determinantes em saúde e educação podem ser, de maneira geral, agrupados em dois campos: fatores de oferta e fatores de demanda. Os fatores de oferta estão relacionados ao *fornecimento de serviços* de saúde e educação. Estão diretamente relacionados com políticas públicas e medidas de intervenção promovidas pelo governo, incluindo insumos fornecidos pelo estado como clínicas e escolas, suprimentos e equipamentos médicos e escolares, professores e médicos, etc. Indicadores de oferta normalmente medem um dos componentes definidos por ou como aspectos ou elementos centrais de um direito, a saber, *disponibilidade* de bens e serviços; *acessibilidade* física a serviços e instalações (p. ex., distância entre escolas

e clínicas médicas) e *modicidade* (acessibilidade econômica) de serviços; *adaptabilidade* ou aceitabilidade cultural dos serviços (p. ex., sensibilidade em relação a questões de gênero e adequação cultural dos serviços) e qualidade destes.³⁶

Ao mesmo tempo, o fornecimento de bens e serviços não é suficiente para garantir os insumos necessários para o exercício dos direitos ESC. Embora serviços ou bens possam estar disponíveis, eles freqüentemente não são utilizados em função de fatores de demanda capazes de determinar a *utilização* (ou uso) de serviços de saúde e educação. Embora o impacto destes fatores sobre os resultados obtidos em saúde e educação seja mais indireto do que o efeito gerado sobre estes resultados pelos fatores de oferta, aqueles são, no entanto, elementos decisivos do que pode vir a ser “uma cadeia causal longa e complexa” até um determinado resultado.³⁷

A pobreza e as barreiras culturais são os dois principais fatores que determinam a demanda de serviços. A *pobreza como privação de renda* pode determinar se uma família possui condições de custear serviços médicos ou enviar as suas crianças para a escola. Os custos relacionados a ir para escola – o que inclui tanto custos diretos de freqüentar a escola, como uniformes, livros, artigos escolares e transporte, quanto o custo indireto de enviar as crianças para a escola ao invés de destiná-las ao trabalho – são, com freqüência, proibitivos para as famílias menos favorecidas economicamente. Estes custos são a razão primordial para que, em muitos países pobres, crianças não se matriculem ou acabem abandonando a escola.

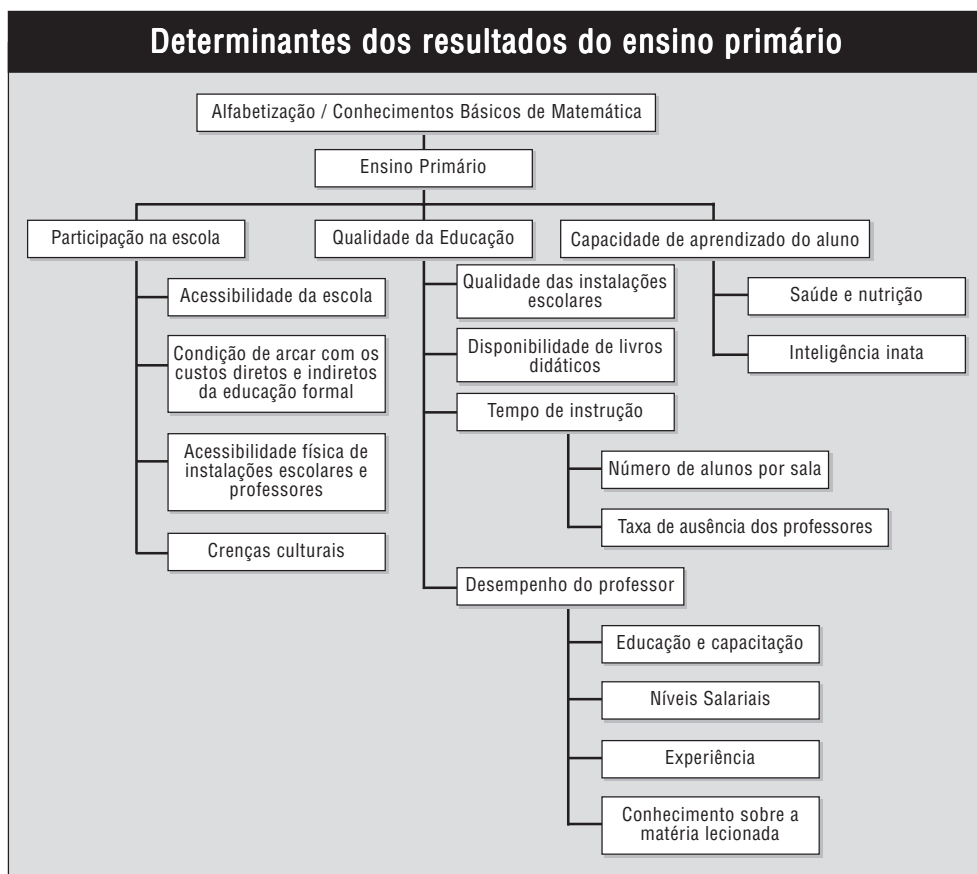
Os efeitos da baixa renda, no entanto, vão além da limitada capacidade de custear tratamento médico e educação. Além disso, a população de baixa renda, por exemplo, está mais suscetível e é menos resistente a doenças: não conseguem custear água limpa e saneamento básico ou formas não-poluentes de aquecimento e gás de cozinha, o que, portanto, aumenta os níveis de exposição a condições insalubres. A população de baixa renda, ademais, possui maior tendência de sofrer de subnutrição, o que diminui a sua resistência imunológica.³⁸ Além disso, a pobreza (de renda), em geral, diminui a capacidade de aprendizado das crianças, por estar normalmente associada à subnutrição e a condições de moradia inadequadas.

Por vezes, *crenças ou barreiras culturais* podem atuar como fatores poderosos sobre quem poderá reivindicar e fazer uso de serviços de saúde e educação. Isto é especialmente importante no que diz respeito aos papéis culturalmente designados a homens e mulheres. O emprego de crianças do sexo feminino, por exemplo, como trabalhadoras domésticas ou para cuidar de outros (cuidar de irmãos e irmãs, de enfermos ou de idosos) dificulta ainda mais sua freqüência à escola. De maneira semelhante, outros fatores influenciam a decisão das famílias de enviar as suas filhas à escola; entre estes fatores podem ser citados o receio com relação a ambientes escolares vistos como perigosos, preferência a crianças do sexo masculino para freqüentar a escola, ausência de professoras que poderiam servir como modelo, entre outros fatores. Barreiras culturais podem também impedir que mulheres utilizem os serviços de saúde, seja porque os agentes de saúde são homens, seja porque as mulheres não podem circular livremente. Da mesma forma, a preferência dada a crianças do sexo masculino, com freqüência, implica que as famílias não invistam em tratamento de saúde para as suas filhas e mulheres.

ii. Fatores determinantes diretos e indiretos: Nem todos os fatores que influenciam

estes resultados sociais (gerando ou agravando os níveis de privação e desigualdade no exercício de direitos) o fazem diretamente. Na verdade, diversos autores falam em uma longa cadeia de causas interligadas umas às outras, que culminam em um determinado produto ou resultado. Diversos modelos conceituais são elaborados a fim de compreender a ligação entre diferentes fatores determinantes. Dependendo da relação de proximidade entre estes fatores e o impacto por eles gerado nos resultados sociais, poderíamos distinguir entre *determinantes diretas* (aquelas que influenciam diretamente um determinado resultado social) e *determinantes indiretas* (aquelas que influenciam o resultado ao interferir em uma determinante direta ou em outra indireta).³⁹

O gráfico apresentado a seguir ilustra estas diversas espécies de determinantes com relação a um único resultado social desejado. Supondo que ser livre do analfabetismo e possuir habilidades básicas de matemática sejam resultados que devem ser esperados da educação básica - os quais, decerto, representam um elemento central para o exercício do direito à educação - pode-se dizer que a frequência escolar, a qualidade da educação e as habilidades de aprendizado do aluno são, com base na literatura sobre os fatores que determinam os resultados do ensino primário, determinantes diretas dos resultados mencionados, embora cada aluno reaja de uma maneira distinta dependendo das circunstâncias a que está sujeito.



Por sua vez, cada uma destas determinantes imediatas é influenciada por um conjunto de outras determinantes indiretas. A frequência escolar depende não somente da disponibilidade e acessibilidade física dos alunos às instalações escolares e professores; depende também de fatores de demanda, como a capacidade das famílias carentes de arcar com os custos diretos ou indiretos da educação formal, bem como depende dos valores culturais das famílias (como, por exemplo, da tendência dos pais de não investir no aprendizado de suas filhas). A qualidade da educação depende de todo um conjunto de fatores, incluindo a qualidade da infra-estrutura das escolas,⁴⁰ a disponibilidade de material didático,⁴¹ tempo de instrução e desempenho do professor. As habilidades de aprendizado dos alunos dependem, entre outros fatores, de sua saúde e de sua alimentação, se nutritiva ou não,⁴² além de variar de acordo com as características específicas de cada estudante, como inteligência inata.

Cada um destes fatores ou determinantes indiretos é, por sua vez, influenciado por outros fatores indiretos. O tempo de instrução é afetado tanto pelo número de alunos por sala de aula, como pela ausência permanente do professor.⁴³ Por outro lado, a atuação do professor é afetada por sua instrução e capacitação, os salários que recebem, sua experiência e seu conhecimento do assunto de que trata a sua disciplina.

Como ficou claro pelo presente balanço breve e incompleto das determinantes que recaem sobre os resultados do ensino primário, navegar em meio a este emaranhado de determinantes capazes de influenciar um único resultado é uma tarefa complexa. De fato, a tarefa é ainda mais complexa, uma vez que a extensão do impacto que um dado fator gera pode variar de um país para outro e diferentes resultados podem afetar tanto uns aos outros, quanto os próprios insumos que levaram a este resultado. Ademais, a ausência de avanços significativos na redução das privações, por vezes, resulta de uma conjugação de fatos, dentre os quais somente alguns deles podem ser atribuídos – em total ou em parte – ao Estado. Por exemplo, no Relatório Mundial sobre Saúde de 2005, a Organização Mundial da Saúde (OMS) destacou que a falta de avanços significativos de muitos países com relação à saúde materna e infantil está relacionada tanto com questões contingenciais como crises humanitárias e os efeitos diretos e indiretos do HIV/AIDS, quanto com o fracasso dos sistemas de saúde em fornecer um tratamento e serviços de saúde de qualidade para todas as mães e seus filhos.⁴⁴

Em razão destas e de outras complicações, uma análise complexa das causas que dão origem à privação ou disparidades em qualquer país específico, em geral, exigem um uso de certo modo sofisticado de ferramentas e de conhecimento técnicos (como, por exemplo, a análise estatística complexa) que a maior parte do movimento de direitos humanos que trabalha com os direitos ESC não possui preparo para operar – sejam eles defensores pertencentes a ONGs nacionais ou internacionais, membros de um órgão de tratado ou Relatores Especiais. Esta análise complexa trata, por exemplo, de por que o país X possui elevada taxa de crianças que não concluíram o ensino fundamental e o relativo impacto de cada

fator, ou ainda em que medida diferentes fatores subjacentes são capazes de explicar as grandes disparidades existentes entre diversos grupos da população quanto à taxa de mortalidade materna no país Y).⁴⁵

Contudo, felizmente, no caso da defesa de direitos humanos, não há necessidade de se estabelecer nexos causais sólidos entre um determinado resultado e uma rede completa de determinantes, tampouco há a necessidade de se calcular com exatidão o efeito de fatores específicos sobre certos resultados. Defensores podem, ao invés disso, basear-se amplamente em uma série de estudos conduzidos por cientistas sociais que já identificaram as principais razões para a privação e para as desigualdades existentes em áreas, como nutrição, mortalidade infantil e escolaridade.

3ª Fase – Avaliando se as políticas públicas são adequadas para lidar com estas determinantes

Esta fase, dentro da metodologia proposta, identifica e expõe casos em que as ações ou omissões específicas da política estatal contribuem para a criação, perpetuação ou agravamento dos altos índices de privações ou desigualdades no exercício dos direitos econômicos e sociais, conforme identificadas na 1ª Fase. As ferramentas apresentadas nesta fase poderiam auxiliar na identificação dos casos em que, embora o governo seja capaz de lidar com algumas das determinantes de privações e desigualdades específicas identificadas na 2ª Fase, não obtêm êxito ao fazê-lo. Esta fase, portanto, é crucial para que seja possível argumentar que se está diante de um caso de violação de direitos econômicos e sociais.

Os instrumentos propostos tratam essencialmente das determinantes principais de privações e desigualdades: (A) fatores referentes à oferta; e (B) fatores referentes à demanda. Ademais, estas ferramentas buscam avaliar o compromisso do Estado em disponibilizar os recursos adequados e equânimes que são, em geral, necessários para lidar com estes fatores (C).

A. Identificar políticas mal-sucedidas de fornecimento de bens e serviços essenciais (fatores referentes à oferta)

Por meio da referência aos fatores essenciais de um direito, a saber, disponibilidade, acessibilidade, qualidade e aceitabilidade, pode-se avaliar se os bens e serviços fornecidos pelo governo e que geram algum efeito sobre os resultados obtidos em educação e saúde são adequados ou não.

A título ilustrativo, a lista a seguir apresenta ferramentas quantitativas que podem ser usadas com este intuito.

a. Medindo a disponibilidade de serviços

De acordo com os parâmetros estabelecidos pelo CESC, programas e instituições de educação, bem como unidades, bens e serviços destinados ao tratamento da

saúde e os fatores determinantes desta devem estar disponíveis em quantidade suficiente dentro de cada estado. Escolas, instalações sanitárias para ambos os sexos, água segura para consumo humano, professores capacitados, materiais didáticos, entre outros, são bens e serviços essenciais para o exercício do direito à educação. Entre os fatores determinantes da saúde considerados necessários para o exercício do direito à saúde, estão água potável e segura para consumo humano, instalações sanitárias adequadas, hospitais e clínicas, equipe médica e profissional devidamente treinadas, além de medicamentos essenciais.

No caso de alguns destes bens e serviços, determinar se eles estão disponíveis “em quantidade suficiente dentro do estado” pode ser relativamente fácil, em particular quando por “quantidade suficiente” deve ser entendido que a pessoa ou a família em questão possui acesso a estes bens ou serviços. Este é o caso, por exemplo, de certos serviços como instalações de saneamento adequadas e água potável. No entanto, no caso de muitos outros serviços, como o número de leitos hospitalares para cada 1000 pessoas ou o índice de partos assistidos por profissionais de saúde qualificados, talvez não baste saber o número total ou a porcentagem destes serviços em relação a um número X de habitantes para que seja possível avaliar se estes serviços estão “disponíveis em quantidade suficiente dentro do estado”. Dois instrumentos simples podem vir a ser úteis neste sentido:

Metas internacionalmente aceitas: Metas objetivas relacionadas a serviços específicos de educação e saúde, quando existentes, constituem uma ferramenta simples que pode ser usada. Esta análise é feita, em geral, com base em evidências empíricas sobre a efetividade da meta almejada em educação ou saúde. Podem ser citados como exemplos destas metas:

- a) “Education For All - Fast Track Initiative” [“Educação para Todos – Iniciativa de Educação Acelerada”]: uma parceria global lançada pelo Banco Mundial com o objetivo de auxiliar países de baixa-renda a atingir os ODMs sobre educação. A parceria indica, como metas, a proporção de um professor capacitado para cada 40 crianças em idade escolar primária e de 850 a 1000 horas letivas por ano de cada aluno.⁴⁶
- b) As diretrizes elaboradas pela Organização Mundial de Saúde (OMS), pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e pelo Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) para monitorar a disponibilidade e a utilização de serviços obstétricos consideram que, a cada 500.000 pessoas, deveria haver, pelo menos, quatro postos de saúde básicos para tratamento de emergências e, ao menos, uma unidade de saúde com capacidade para tratamento completo em caso de emergência.⁴⁷
- c) “Joint Learning Initiative” [“Iniciativa Integrada de Aprendizagem”], uma iniciativa com a participação de mais de 100 líderes globais em saúde para melhoria dos recursos humanos na área de saúde sugere, com base em evidências empíricas, que a proporção de 2,5 profissionais para cada 1000

pessoas pode ser considerada um patamar mínimo para que seja possível cobrir adequadamente algumas intervenções e serviços cruciais de saúde decorrentes dos ODMs. Entre estas intervenções e serviços de saúde, incluem-se, por exemplo, 80% da população imunizada contra o sarampo e 80% dos partos atendidos por profissionais de saúde capacitados.⁴⁸

Comparações entre países: Comparar os índices de bens e serviços no país analisado com os de outros países da região. Se o país analisado, por exemplo, apresentar índices muito inferiores de imunização, menos leitos hospitalares a cada 1000 pessoas, proporção menor de pessoas com acesso a uma fonte melhorada de água, porcentagem inferior de materiais didáticos por aluno ou uma maior proporção aluno-professor que a maioria dos países da região; este cenário indicaria que estes índices são insuficientes, dado o grau de desenvolvimento do país, além de sugerir que o país analisado fracassou em assegurar a disponibilidade destes serviços essenciais em quantidade suficiente. Similar às comparações entre países de indicadores de resultado feitas na 1ª Fase, as comparações entre países ao longo do tempo podem também ser úteis para avaliar se o avanço obtido pelo país analisado foi superior ou inferior àquele obtido por outros países da região.⁴⁹

b. Medindo a acessibilidade de serviços

Ferramentas quantitativas podem ser usadas para avaliar desigualdades existentes na acessibilidade de vários setores de uma determinada população a serviços essenciais necessários para o exercício dos direitos econômicos e sociais.

O método mais simples é verificar se qualquer grupo social desfavorecido ou excluído, como mulheres, minorias étnicas, povos indígenas, habitantes de regiões rurais ou populações pobres, tem menos acesso a um serviço ou bem essencial em comparação a outra parcela correspondente da população (ou seja, homens, maioria étnica, populações não-indígenas, habitantes de regiões urbanas ou ricos/não-desfavorecidos economicamente). Por exemplo, um estudo sobre as causas de infecções parasitas em crianças em idade escolar na região oeste de Côte d'Ivoire revelou que os alunos de famílias carentes vivem em regiões consideravelmente mais distantes de unidades de saúde em comparação com crianças de famílias mais ricas.⁵⁰ Além disso, outro estudo tem demonstrado que a desigualdade na cobertura da imunização a doenças entre crianças ricas e economicamente desfavorecidas na Índia é maior do que em qualquer outro país asiático onde haja dados disponíveis.⁵¹

c. Medindo a qualidade de serviços

Indicadores quantitativos podem também ser úteis para medir a qualidade dos serviços fornecidos. Por exemplo, dados sobre as condições de clínicas médicas ou escolas poderiam revelar que muitas destas clínicas e escolas em um determinado país estão em condições precárias (por exemplo, teto com goteiras, ausência de condições sanitárias apropriadas ou acesso a água potável etc). Revendo-se os testes padrões aplicados aos professores, é possível aprender sobre alguns dos principais aspectos

das qualificações dos professores, um fator determinante básico da qualidade da educação. Algo similar ocorre com as formas de avaliação de profissionais de saúde.

O uso de ferramentas quantitativas também pode revelar disparidades na qualidade dos serviços. Embora possa não haver sempre dados disponíveis explicitamente demonstrando que setores vulneráveis ou marginalizados da população recebem serviços de qualidade inferiores àqueles prestados a outros setores da população, com frequência, é possível chegar a esta conclusão comparando dados separados por região ou município sobre a qualidade de um serviço essencial (por exemplo, a qualidade dos professores ou profissionais de saúde, condições das escolas ou das clínicas médicas etc.) com os dados sobre a população destas mesmas regiões ou municípios por grupos étnicos ou níveis de pobreza. Isto poderia revelar, por exemplo, que as condições das clínicas médicas em áreas habitadas principalmente por uma minoria étnica ou por uma população economicamente desfavorecida são piores do que aquelas desfrutadas pelo grupo étnico majoritário ou pela parcela não carente da população.

B. Identificar políticas mal-sucedidas na utilização de bens e serviços essenciais para o exercício de direitos econômicos e sociais (fatores referentes à demanda)

Conforme discutido acima, as razões para privações evitáveis e para desigualdades existentes quanto ao exercício dos direitos ESC estão, com frequência, relacionadas a fatores de demanda, como o custo com educação e cuidados médicos. Portanto, a tarefa de monitorar as medidas estatais em política pública deve se concentrar não somente na adequação dos *fatores de oferta*. Deve-se analisar, além disso, em que medida o estado tem adotado políticas e programas adequados para lidar com os fatores referentes à demanda que, possivelmente, estejam impedindo que as pessoas façam uso de bens e serviços necessários para o exercício dos direitos econômicos e sociais.

Distintas políticas públicas de intervenção ou programas podem ser adotados para que os problemas relacionados com a demanda sejam enfrentados, tais medidas são, com frequência, levadas a cabo por diferentes órgãos do governo. Quando, por exemplo, os custos de educação ou saúde impedem que pessoas carentes utilizem serviços essenciais de educação e saúde, o estado poderia enfrentar este problema, de um lado, por meio de uma espécie de *política pública de intervenção direta* (por exemplo, subsidiando os custos de educação dos mais necessitados por meio da concessão de bolsas de estudo ou fornecendo merendas escolares como um meio de enfrentar a subnutrição infantil) ou, de outro lado, por meio de uma *política pública de intervenção indireta* (por exemplo, por meio da adoção de políticas macroeconômicas voltadas à redução da pobreza).

a. Política pública de intervenção direta:

As políticas públicas de intervenção direta elaboradas para enfrentar obstáculos de demanda ao exercício dos direitos econômicos e sociais almejam especificamente a remoção de um determinado empecilho concernente a um fator de demanda. Este

tipo de intervenção é, geralmente, implementado por um órgão específico do governo que possui a responsabilidade geral pelo setor em questão (neste sentido, o Ministério de Educação é responsável por enfrentar um obstáculo relacionado à demanda no que diz respeito ao direito à educação, ao passo que o Ministério de Saúde fará o mesmo com relação ao direito à saúde).

Há evidências empíricas que demonstram que intervenções diretas destinadas a enfrentar problemas de demanda são, em geral, efetivas quando recebem recursos adequados e são direcionadas a atender os mais necessitados. Por exemplo, programas que tenham como objetivo atenuar os efeitos da pobreza na educação, a saber, a título ilustrativo, programas que fornecem bolsas de estudo ou material didático gratuitamente para crianças economicamente desfavorecidas ou que fornecem merendas escolares para encorajar que as crianças freqüentem ou permaneçam na escola, têm se mostrado medidas efetivas em muitos países para compensar os custos diretos (uniformes, livros de exercício, materiais didáticos, transporte etc.) e custos indiretos referentes à educação (o custo de oportunidade que as famílias arcam ao enviar seus filhos para a escola ao invés de destiná-los ao mercado de trabalho).⁵²

A seguir, são apresentadas algumas sugestões iniciais de ferramentas quantitativas que podem vir a ser úteis para se determinar se a forma que tem sido adotada pelo país analisado para implementar tais programas é adequada ou não com relação a aspectos centrais como cobertura, financiamento e distribuição de benefícios.

Como identificar quando a cobertura for inadequada: Determinar a cobertura necessária de um programa que se proponha a enfrentar um determinado obstáculo de demanda ao exercício dos direitos econômicos e sociais é uma tarefa simples: basta comparar o número de pessoas cobertas pelo programa com o número de pessoas afetadas por tal impedimento. Por exemplo, se o programa de bolsas de estudo voltado a arcar com os custos de educação estiver alcançando somente 10% das famílias carentes que não matriculam as suas crianças na escola por causa dos custos envolvidos, a cobertura do programa é, portanto, claramente insuficiente.

Como identificar quando os programas não possuem recursos suficientes: Comparar o país analisado com outros pode revelar se recursos suficientes têm sido despendidos pelo governo para enfrentar obstáculos relacionados a fatores de demanda. Isto é realizado por meio de uma comparação que leva em consideração dois fatores, a saber, os recursos que um país destina para um programa específico com os recursos gastos em programas similares em outros países da região que estejam em situação semelhante no que diz respeito aos índices da privação que tais programas procuram enfrentar.⁵³

Avaliando se os benefícios dos programas estão sendo injustamente distribuídos: Padrões de distribuição injusta, que beneficiam pessoas que na verdade não são as que mais necessitam de programas sociais, podem ser identificados com mais facilidade, por meio da análise da distribuição dos benefícios de um programa que almeje impulsionar a demanda, com relação a um grupo específico (por exemplo, indígenas/não-indígenas,

economicamente desfavorecidos/não-desfavorecidos) ou uma região (províncias ou municípios) e, ademais, por meio da comparação destes benefícios com os níveis de privação que tais programas deveriam enfrentar no que diz respeito a estes mesmos grupos ou localidades.⁵⁴

b. Políticas públicas de intervenção indireta

Políticas públicas de intervenção indireta possuem como objetivo alterar os fatores socioeconômicos ou culturais que, a princípio, deram origem ao fator de demanda em questão. Diferentemente das políticas públicas de intervenção direta, que lidam normalmente com um programa específico conduzido por um órgão do governo que possui a responsabilidade geral pelo setor em questão; as políticas públicas de intervenção indireta, que se propõem a combater fatores socioeconômicos e culturais de maior amplitude, demandam, com frequência, toda uma série de programas realizados por todo um conjunto de órgãos governamentais. Uma estratégia ampla de redução da pobreza, por exemplo, demanda a adoção de uma perspectiva multi-setorial para que seja conduzida uma série de políticas e programas macroeconômicos, estruturais e sociais.

A tarefa de determinar quais políticas públicas de intervenção indireta deve-se analisar no momento de monitorar as medidas estatais destinadas a dar cumprimento às obrigações decorrentes dos direitos econômicos e sociais depende, em grande medida, de quais fatores impedem que as pessoas exerçam os seus direitos frente a uma circunstância específica.

Por exemplo, suponha que, durante a 1ª Fase do modelo metodológico proposto, note-se que no país analisado uma grande parcela de meninas esteja abandonando a escola, ao passo que a maioria dos meninos conclua o ensino básico. Se na 2ª Fase, for constatado que os costumes e as regras sociais talvez estejam influenciando as decisões dos pais de não enviar suas filhas à escola, então, na 3ª Fase, dever-se-ia verificar se o governo tem se empenhado em combater estas normas sociais enraizadas, por meio de medidas que têm se mostrado úteis em outras circunstâncias. Entre estas medidas, poderiam ser incluídas reformas legislativas como direitos relacionados ao casamento e herança⁵⁵ ou, ainda, campanhas para conscientização do público em geral sobre os benefícios da educação das crianças do sexo feminino. Na 2ª Fase, pode ser constatado que o principal motivo com base no qual muitos pais não têm enviado suas filhas para a escola é de natureza econômica e, portanto, não decorre de normas culturais ou sociais. Neste país, por exemplo, pode-se esperar que crianças do sexo masculino que tenham recebido educação formal hão de ganhar mais futuramente em relação a crianças do sexo feminino que tenham recebido educação equivalente, o que pode motivar a decisão de famílias economicamente desfavorecidas, que não possuem condições de enviar todos os seus filhos para a escola, de permitir que apenas os meninos freqüentemente a escola. Neste caso, durante esta fase, dever-se-ia verificar se os governos têm se empenhado especificamente para modificar as condições do mercado de trabalho, a fim de que as mulheres não sejam por ele discriminadas e que as oportunidades e vantagens sejam em geral igualmente desfrutadas por todas as crianças em dados níveis de educação.⁵⁶

C. Monitorando a distribuição de recursos

Entre as medidas apropriadas que deveriam integrar as políticas públicas de um Estado estão medidas legislativas, administrativas e financeiras.⁵⁷ Um dos aspectos centrais para avaliar o sucesso destas políticas é verificar em que medida recursos suficientes têm sido destinados para a área social, como sistema de educação ou saúde, bem como se esta distribuição de recursos está ou não sendo realizada em conformidade com a necessidade existente.

Uma análise orçamentária aprofundada é ideal para este fim. Algumas ONGs pioneiras têm feito importantes avanços neste sentido, ao integrar uma análise orçamentária rigorosa a uma estrutura de direitos humanos.⁵⁸ No entanto, muitos ativistas de direitos humanos podem não possuir habilidades técnicas, tempo disponível ou recursos necessários para conduzir análises orçamentárias complexas. Não obstante, é possível fazer uso de ferramentas quantitativas simples capazes de auxiliar na verificação se os recursos destinados a implementar os direitos econômicos e sociais são adequados e sua distribuição igualitária.

Uma análise simples de padrões de gasto público pode ser realizada com base em um modelo básico de avaliação de taxas de gasto e de alocação de recursos. Este modelo é uma adaptação de um conjunto de quatro índices propostos pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) para analisar o gasto público referente ao desenvolvimento humano.⁵⁹ PNUD sugere que estes índices são “uma ferramenta operacional poderosa que permite que os formuladores de políticas públicas que desejem reformular os seus orçamentos vejam os desequilíbrios existentes e as alternativas disponíveis”.⁶⁰ Não obstante, estes índices poderiam também ser utilizados por defensores de direitos humanos como uma ferramenta poderosa para identificar:

- quando um governo não destina recursos suficientes para uma determinada área relacionada com um direito específico, como, por exemplo, para a educação, saúde, segurança alimentar etc.;
- quando um governo aparentemente não se esforça em obter os recursos necessários para financiar de maneira apropriada as necessidades concorrentes com as quais o estado há de lidar.
- quando, dentro de uma das áreas relacionadas aos direitos ESC, um governo destina desproporcionalmente poucos recursos para os itens do orçamento público que deveriam ser considerados prioritários, em função do maior impacto destes em garantir que, nas áreas relacionadas aos elementos centrais do direito à saúde, educação, entre outras, os direitos sejam desfrutados a um nível mínimo essencial (é o caso, por exemplo, de um gasto desproporcional em ensino superior em detrimento do ensino básico ou gasto desproporcional em hospitais em grandes cidades em detrimento de investimentos em serviços de tratamento de saúde básica em zonas rurais).

Conceituando os índices

1. **Índices de gasto** referem-se à porcentagem do PIB gasto nos setores público, social ou de educação/saúde. Exemplos:

% do PIB gasto no setor público = índice de gasto público

% do PIB gasto no setor social = índice de gasto social

% do PIB gasto em educação = índice de gasto em educação

% do PIB gasto em saúde = índice de gasto em saúde

2. **Índices de alocação de recursos** referem-se à % do orçamento público alocada para custear o setor social, de educação, de saúde etc. Exemplos:

Parcela do orçamento público destinada a custear gastos sociais = índice de alocação social

Parcela do orçamento público destinada a custear gastos em educação = índice de alocação de recursos para educação

Parcela do orçamento público destinada a custear gastos em saúde = índice de alocação de recursos para saúde

3. **Índices referentes ao custeio das obrigações essenciais prioritárias** referem-se à parcela do gasto público em educação, saúde ou outro setor social referente ao cumprimento de obrigações mínimas essenciais, como, por exemplo, ensino primário ou saúde materna. Exemplos:

Parcela do gasto em educação utilizada para custear o ensino primário = índice de prioridade do ensino primário

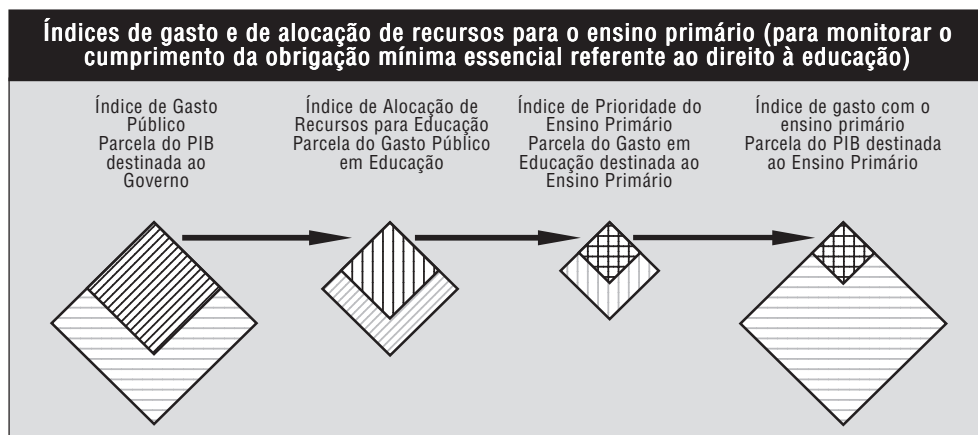
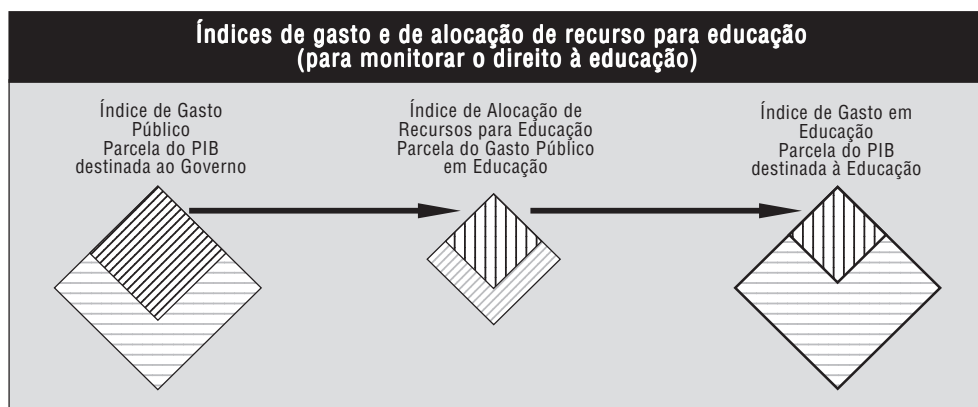
Parcela do gasto em saúde utilizada para custear a saúde materna = índice de prioridade da saúde materna

4. **Índices de gasto com as obrigações essenciais** referem-se à % do PIB gasta nestas áreas referentes a obrigações essenciais. Exemplos:

Parcela do PIB gasto em ensino primário = índice de gasto com o ensino primário

Parcela do PIB gasto em saúde materna = índice de gasto com a saúde materna

O direito à educação poderia esclarecer a utilidade desta série de índices.



1. Índice de gasto público – *Parcela do PIB destinada ao Governo*

Este índice calcula o tamanho do orçamento de um dado governo em relação ao tamanho da economia (utilizando o PIB como referência). Este índice indica o “tamanho do bolo” de recursos à disposição do governo para realizar todas as suas funções. Em geral, este índice depende em grande medida de investimento em tributação, uma vez que esta constitui geralmente a principal fonte de recursos do orçamento público. Muito embora as opções existentes para elevação da carga tributária possam depender parcialmente das habilidades de cada estado,⁶¹ elas dependem também de diversas instâncias de decisão política do estado.

Se este índice for muito elevado, isso pode dificultar o crescimento econômico, o que poderia, por sua vez, inibir a viabilidade da implementação dos direitos econômicos e sociais.⁶²

Se este índice for muito baixo, isto poderia tornar o estado excessivamente fraco e incapaz de fornecer adequadamente os recursos necessários para custear as várias

funções concorrentes e, por vezes, vitais de um estado. Ademais, um índice constantemente baixo pode representar um problema estrutural do estado – como, por exemplo, no caso do controle do aparelho estatal por uma elite econômica que se opõe a qualquer elevação considerável da carga tributária ou ao fortalecimento do estado - ⁶³ o que poderia gravemente reduzir a habilidade do estado de cumprir com suas obrigações perante os direitos econômicos e sociais.

2. Índice de gasto em educação – *Parcela do PIB destinada à Educação*

Este é o índice de gasto mais básico relacionado ao direito à educação. Por meio dele, obtém-se uma visão geral de quão comprometido o estado está em prover a educação, uma vez que ele permite verificar quantos recursos o estado está disposto a destinar para a educação. Se houvesse apenas um índice para monitorar o gasto do governo com relação ao direito à educação, este provavelmente seria o melhor índice para tanto.

Um índice baixo de gasto em educação indica que os recursos talvez não sejam suficientes para que o sistema educacional como um todo possa superar os diversos obstáculos de maneira eficiente, sejam eles relacionados a fatores de demanda ou de oferta; o que pode estar impedindo o acesso das crianças a uma educação de qualidade. Ademais, quando este índice atingir níveis muito baixos, esta situação poderia gravemente dificultar a implementação de qualquer medida ou programa estatal visando à melhoria da disponibilidade, modicidade ou qualidade do sistema de educação, bem como poderia seriamente reduzir a efetividade de qualquer programa estabelecido com vistas a lidar com os fatores de demanda relacionados ao abandono escolar.

3. Índice de alocação de recursos para educação – *Parcela do Gasto Público em Educação*

Este índice indica se a educação é considerada relativamente prioritária, entre as demais necessidades orçamentárias.

Um índice reduzido de alocação de recursos para educação pode apresentar problemas a partir de uma perspectiva de direitos humanos na medida em que as circunstâncias envolvidas colaborarem para tanto. O grau de exercício de um direito específico constitui um fator de vital importância nesta análise. Desta forma, um estado que tenha cumprido com as suas obrigações mínimas essenciais referentes ao direito à educação (ou seja, um estado onde a maioria da população é alfabetizada e praticamente todas as crianças possuem acesso ao ensino primário) pode justificar a redução do gasto em educação para que estes recursos sejam realocados para outra área social, considerando, por exemplo, que uma parcela considerável ainda não tenha acesso a níveis essenciais de cuidados médicos ou de abrigo. Mesmo se estas outras áreas não estiverem em condições inferiores em relação ao sistema de educação, ainda assim poderia ser legítimo que um estado investisse relativamente mais recursos em moradia do que em educação, ou mais em educação do que em saúde. De acordo com o Direito Internacional, a soberania nacional concede aos governos uma ampla margem de discricionariedade quanto à escolha das medidas apropriadas que

considerem necessárias para implementar os direitos econômicos, sociais e culturais. Obviamente, isto inclui escolher em que áreas investir prioritariamente.⁶⁴

Contudo, caso haja no país analisado um alto índice de analfabetismo ou disparidades alarmantes quanto às taxas de conclusão do ensino primário entre crianças do sexo masculino e feminino não seria justificável um índice baixo de alocação de recursos para educação. Além disso, seria também necessário buscar qualquer tipo de gasto extravagante que tenha desperdiçado os recursos estatais sem necessidade.⁶⁵

4. Índice de prioridade do ensino primário – *Parcela do Gasto em Educação destinada ao Ensino Primário*

Este índice indica as prioridades dentro do sistema educacional. Novamente, há de se considerar as circunstâncias de cada caso para que sejam compreendidos eventuais níveis reduzidos deste índice. Em países onde uma parcela considerável da população é analfabeta ou onde muitas crianças não têm acesso aos níveis mais primários de educação, um baixo índice de prioridade do ensino primário poderia ser visto como uma violação a obrigações mínimas essenciais que o Estado possui com relação ao direito à educação. Conforme destacado por Philip Alston, em um país com recursos extremamente escassos, a máxima segundo a qual “a pobreza é uma negação a direitos humanos” seria, em geral, juridicamente válida se o governo “tivesse fracassado em agir para melhorar esta situação, tendo optado, ao invés disso, por destinar estes recursos escassos a outros objetivos que não tratem diretamente da implementação de direitos básicos”.⁶⁶ Em muitos países economicamente desfavorecidos, isto é justamente o que está ocorrendo no momento: a maioria das pessoas carentes não possui acesso a tratamento básico de saúde e ensino primário, ao passo que o Estado destina a maior parte dos gastos na área social com a parcela economicamente mais beneficiada.

Além disso, este modelo retrógrado de gasto público pode ser considerado uma forma velada de discriminação, onde, por exemplo, investimentos “favorecem de maneira desproporcional serviços clínicos de saúde caros, aos quais apenas uma parcela pequena e privilegiada da população tem acesso, e não tratamentos de saúde básicos e preventivos que beneficiem uma parcela muito maior da população”.⁶⁷ Por outro lado, países que conseguiram implementar um sistema de ensino primário de qualidade podem justificar, portanto, dar prioridade a outros níveis superiores de ensino.

5. Índice de gasto com o ensino primário – *Parcela do PIB destinada ao Ensino Primário*

Este índice representa o volume de recursos que um estado está disposto a investir com relação a sua obrigação mínima essencial de assegurar a implementação, ao menos, de um sistema de educação primário, dentro dos limites do “máximo de seus recursos disponíveis”, utilizando-se o PIB como referência). Este índice é produto de três decisões centrais em política pública: 1) o tamanho do orçamento do governo (o índice de gasto público); 2) a parcela do orçamento destinada ao

custeio da educação (o índice de alocação de recursos para educação); 3) a parcela do orçamento de educação destinada ao custeio do ensino primário (o índice de prioridade do ensino primário)

A escolha de qual índice ou conjunto de índices deve ser usado no processo de monitoramento depende de uma série de fatores, a saber:

- O objeto do monitoramento: trata-se do monitoramento de toda gama de direitos econômicos e sociais, de um único direito ou apenas de um aspecto específico de um direito (como, por exemplo, ensino primário ou mortalidade materna)?
- O escopo e o objetivo do monitoramento: trata-se de uma pesquisa aprofundada sobre um direito específico, um relatório alternativo sobre a situação de direitos humanos ou um estudo realizado por órgãos criados por tratados da ONU?
- A espécie de obrigação que está sendo monitorada: obrigações mínimas essenciais, o dever de implementação progressiva até o máximo dos recursos disponíveis ou a obrigação de assegurar que não haja discriminação no exercício de direitos?
- A disponibilidade de dados.

i. Como Utilizar os Índices

Não há uma fórmula universal sobre como utilizar cada um destes índices; além disso, eles dependem, em grande medida, das circunstâncias de cada caso. No entanto, há um método básico para determinar se os níveis destes índices, em um dado país, estão relativamente altos ou baixos.

Conforme já foi dito, este modelo compara o nível do índice com um ponto de referência ou uma meta objetiva perante os quais o indicador pode ser avaliado. Em particular, ferramentas simples, com frequência, são capazes de detectar a insuficiência de alguns itens orçamentários fundamentais para a implementação de direitos econômicos e sociais, por meio da comparação destes com:

- (a) Compromissos assumidos pelo Estado, como, por exemplo, a Constituição, planos nacionais ou acordos políticos. Por exemplo, nos Acordos de Paz da Guatemala de 1996, o governo se comprometeu a “aumentar o gasto público em educação proporcionalmente ao Produto Interno Bruto em pelo menos 50% em relação ao montante gasto em 1995”.⁶⁸
- (b) O nível deste mesmo índice em outros países da mesma região.⁶⁹
- (c) Uma meta indicada com base em dados empíricos. Por exemplo, quando originalmente sugeriu estes índices como uma forma de analisar o gasto público sob a perspectiva de desenvolvimento humano, o PNUD apresentou certas metas ou diretrizes sobre quais deveriam ser os níveis destes três índices, a saber: 25% para o índice de gasto público, 40% para o índice de alocação social e 50% para o índice de prioridade social,⁷⁰ o que resultaria em um índice de gasto em desenvolvimento humano de 5%.⁷¹ De maneira semelhante, a OMS definiu uma meta global mínima de 5% do Produto Nacional Bruto (PNB) para gasto com o setor de saúde.⁷²

IV. Desafios e limitações da metodologia proposta

As ferramentas quantitativas propostas estão sujeitas a diversos desafios e limitações importantes que precisam ser reconhecidas e enfrentadas para que essas ferramentas possam ser úteis para monitorar um leque amplamente variado de países.

O primeiro desafio é que estas ferramentas básicas são melhor aplicadas a casos extremos, nos quais as privações e disparidades quanto a resultados sociais são muito maiores do que aquelas encontradas nos países vizinhos, bem como os recursos destinados para os setores de saúde e educação são muito inferiores em relação a estes países. Neste sentido, as conclusões destas ferramentas podem ter menos utilidade no caso de países que não tenham um desempenho excepcionalmente ruim. Quanto a tais países com desempenho médio, instrumentos simples podem, não obstante, auxiliar na diminuição de possíveis dúvidas que surgem quando estatísticas de desenvolvimento são analisadas à luz de parâmetros internacionais de direitos humanos, sem, no entanto, serem capazes de provar cabalmente se o país analisado tem cumprido com suas obrigações ou não.⁷³ Para que seja possível obter conclusões mais ponderadas necessárias nestes casos, devem ser empregados instrumentos mais sofisticados. Os instrumentos normalmente utilizados, em estudos sobre desenvolvimento, para medir questões relacionadas à igualdade (como, por exemplo, por meio da análise da incidência de benefícios com vistas a avaliar a equidade do gasto público)⁷⁴ pode ser especialmente relevante no caso de países com um desempenho total razoavelmente satisfatório, mas onde ainda o exercício dos direitos ESC é profundamente desigual entre os vários setores da população.

O segundo desafio da metodologia proposta é que, como no caso de quaisquer ferramentas quantitativas, ela é aplicável na medida em que estiverem disponíveis os dados, o que varia consideravelmente por país. Este problema é especialmente grave quanto aos dados separados por gênero, etnia, condição socioeconômica e localidade (áreas rurais e urbanas, por exemplo). Obviamente, a insuficiência de dados constitui um problema não apenas para este modelo metodológico específico, mas também para quase toda iniciativa de monitoramento. Esta é a razão pela qual órgãos criados por tratados da ONU, com frequência, pedem para que os Estados Partes produzam mais dados, sem os quais qualquer tentativa de monitoramento é severamente prejudicada.

Não obstante haja um sério problema de disponibilidade de dados necessários para que seja possível avaliar de maneira apropriada o cumprimento pelo governo de muitos países de suas obrigações decorrentes dos direitos ESC, o movimento de direitos humanos ainda não fez uso de todos os dados relevantes já disponíveis. Os relatórios sobre direitos ESC sobre países específicos, por exemplo, normalmente não utilizam ou analisam pesquisas realizadas em domicílios, as quais, frequentemente, contêm abundantemente dados importantes para uma análise de direitos humanos.

Evidentemente, a análise de pesquisas feitas com famílias ou o uso de métodos quantitativos de maior complexidade que os métodos mais simples propostos aqui – métodos esses que podem ser necessários para obter conclusões sobre países que não constituem casos de desempenho extremamente baixo – pressupõem que os pesquisadores sejam significativamente capacitados para o uso destas ferramentas complexas. No entanto,

tentativas de utilização destes métodos mais complexos pelo movimento de direitos humanos podem valer o esforço: como já demonstrado nos últimos anos por meio de algumas tentativas bem-sucedidas de utilização da análise orçamentária para monitoramento dos direitos ESC, a capacidade dos ativistas de direitos humanos de usar tais ferramentas para monitorar os direitos econômicos, sociais e culturais poderia contribuir de maneira significativa para tornar o movimento de direitos humanos como um todo mais capacitado para fazer com que os governos (e, eventualmente, outros agentes influentes) sejam responsabilizados por violações de direitos humanos.

V. Impacto potencial dos instrumentos quantitativos para a defesa dos direitos econômicos e sociais

Integrar os benefícios de metodologias tradicionalmente utilizadas para a defesa dos direitos humanos àquelas análises socioeconômicas empregadas por economistas e outros cientistas sociais poderia contribuir para transformar a capacidade do movimento de direitos humanos de fazer com que os governos sejam responsabilizados por violações de direitos econômicos e sociais.

Uma vez testado e aprimorado, um modelo metodológico para utilização de ferramentas quantitativas, na linha do que foi sugerido acima, poderia ser, em tese, utilizado cada vez mais por uma série de agentes pertencentes ao movimento de direitos humanos. ONGs nacionais e internacionais, por exemplo, poderiam adotar esta metodologia para monitorar e incidir em diversas questões; os órgãos criados por tratados da ONU e os Relatores Especiais responsáveis por monitorar direitos poderiam utilizá-la a fim de conduzir um diálogo mais substantivo com os países que alegam não possuir recursos suficientes para lidar com uma dada situação;⁷⁵ e advogados voltados ao interesse público poderiam fazer uso de mais dados perante cortes nacionais e regionais com vistas a tornar os direitos econômicos e sociais exequíveis.

Um dos pontos fortes da adoção desta perspectiva multidisciplinar para monitorar os direitos econômicos e sociais é a sua versatilidade, o que possibilita que este modelo seja melhor elaborado e se adapte a questões distintas em espécie e complexidade. O próximo desafio seria estabelecer as ferramentas adequadas para uma análise de direitos humanos de outros indicadores pertinentes para os demais direitos ESC (como, por exemplo, o direito à alimentação, o direito à moradia ou o direito a um trabalho digno), além daquele conjunto de instrumentos metodológicos elaborado inicialmente para outros direitos (o direito à saúde, o direito à educação etc.). Portanto, seria proveitoso explorar de que forma este conjunto de instrumentos metodológicos poderia ser utilizado para monitorar violações a direitos ESC em países desenvolvidos, auxiliando crucialmente a enfrentar problemas complexos, como, por exemplo, o sistema de saúde nos Estados Unidos ou, ainda, os efeitos gerados por políticas sociais de países pertencentes à União Européia no que tange ao exercício dos direitos econômicos e sociais de povos ciganos ou de imigrantes a partir de uma perspectiva de direitos humanos.

Além disso, os especialistas em avaliar o impacto em direitos humanos das relações econômicas internacionais poderiam aprimorar estas metodologias para analisar o

impacto de agentes externos, como instituições financeiras internacionais e nações industrializadas do hemisfério norte sobre o exercício dos direitos ESC nos países em desenvolvimento. Entre os assuntos que poderiam ser tratados, podem ser citadas questões como subsídios agrícolas, dívida externa ou os efeitos de leis sobre propriedade intelectual sobre o acesso a medicamentos. Ao integrar pesquisa econômica conduzida com rigor à análise de direitos humanos, esta perspectiva multidisciplinar poderia ser útil para explorar as implicações para os direitos humanos de acordos de comércio, para analisar o impacto para os direitos de trabalhadores de oscilações desreguladas do mercado financeiro em uma economia globalizada, bem como para explorar de que maneira programas de reforma estrutural têm levado a cortes drásticos nos gastos na área social, minando a capacidade do estado de satisfazer necessidades básicas de sua população como tratamento de saúde e educação.

Para ser capaz aos poucos de se analisar assuntos tão complexos como esses com rigor – o que é vital para que qualquer proposta de defesa de direitos seja efetiva – será necessário um esforço coordenado de especialistas de diversas áreas. Nenhuma área por si só possui conhecimento especializado ou é capaz de adotar uma perspectiva abrangente o bastante para implementar isoladamente esta abordagem. Neste sentido, tal tarefa pressupõe uma colaboração de natureza interdisciplinar, o que, com frequência, não representa muito mais do que um compromisso meramente retórico no campo da defesa dos direitos ESC. No entanto, o potencial destas iniciativas por serem capazes de demonstrar o valor agregado do emprego de uma “perspectiva de direitos” a questões de desenvolvimento poderia ser imenso.

VI. Conclusões

1. Usando ferramentas quantitativas para expandir os horizontes da defesa dos direitos econômicos e sociais

Ferramentas quantitativas não constituem uma panacéia para monitorar direitos econômicos e sociais. Quando as pessoas não recebem tratamento médico por pertencer a uma minoria étnica, quando mulheres não recebem informações sobre os seus direitos reprodutivos ou quando uma comunidade inteira sofre evicção forçada sem ter acesso a um devido processo legal, os métodos tradicionais de monitoramento que têm sido de grande serventia para nós, no movimento de direitos humanos – a saber, pesquisas empíricas com base na coleta de depoimentos e estudo das implicações jurídicas do ocorrido – podem ser mais efetivas em convencer que se trata de uma violação de direitos do que a análise de indicadores de resultado e procedimentais.

No entanto, ferramentas quantitativas são indispensáveis para avaliar o impacto, sobre o exercício de direitos ESC, de políticas públicas abrangentes. Quando utilizadas de maneira estratégica – e em conjunto com uma pesquisa qualitativa – instrumentos quantitativos podem se revelar particularmente cruciais para fazer com que os governos sejam responsabilizados pelo fracasso em prevenir ou remediar privações e desigualdades quanto ao gozo de direitos econômicos e sociais que poderiam ter sido

evitadas. Além de nos auxiliar, como defensores de direitos humanos, a revelar de maneira convincente o escopo e a magnitude de várias formas de negação de direitos, as ferramentas quantitativas também nos ajudam a expor e contestar políticas malsucedidas que contribuam para a perpetuação dessas privações e desigualdades.

Tendo em mãos esta espécie de ferramentas, nós poderemos alargar o espectro de questões com as quais somos capazes de lidar, na condição de defensores de direitos humanos, bem como expandir as áreas da política do governo que podem ser submetidas ao escrutínio e à responsabilização de direitos humanos. Particularmente, ferramentas quantitativas são essenciais para monitorar o impacto, sobre o exercício e a implementação de direitos econômicos e sociais, de políticas públicas relacionadas à destinação e à distribuição de recursos públicos.

Ao mesmo tempo, ao interpretar os dados obtidos com o uso destes métodos sob um foco de direitos humanos voltado à responsabilização por violações de direitos, damos novo sentido a estes métodos. Eles se tornam instrumentos eficazes para denunciar vários casos de injustiça social. Portanto, ao expor o caráter discricionário de cortes orçamentários em serviços sociais ou a natureza discriminatória de políticas públicas que privam amplos setores da população de acesso a bens básicos, esta metodologia pode auxiliar a identificar, expor e contestar problemas vinculados à pobreza que são, normalmente, considerados questões estruturais irremediáveis e, portanto, insolúveis –relacionando estes a causas que poderiam ser atribuídas a ações (ou omissões) de órgãos estatais.

2. Unindo-se à revolução quantitativa

Em 2005, Michael Ignatieff e Kate Desormeau observaram estar em curso uma revolução promovida pelas análises quantitativas nos campos do desenvolvimento e governança. Ao utilizarem o termo revolução quantitativa, eles referem-se tanto à exponencial disseminação, quanto à crescente influência de medidas padronizadas e quantificáveis de desempenho no que diz respeito à política pública internacional. Não obstante, eles ressaltam que, ao mesmo tempo em que esta revolução quantitativa tem se espalhado – cada vez mais, medindo todos os aspectos relacionados com o bem-estar humano, alterando a maneira pela qual as organizações internacionais monitoram a atuação governamental, bem como a forma como os governos avaliam uns aos outros e direcionam as políticas de auxílio e desenvolvimento – o movimento de direitos humanos permanece à margem deste processo.⁷⁶

O deplorável fracasso de muitos governos em avançar significativamente no sentido de eliminar o abismo constituído pela desigualdade e privação requer novos esforços para provar quando e como estes fenômenos podem ser atribuídos a ações ou omissões passadas específicas decorrentes de políticas dos Estados, bem como de que forma elas podem ser classificadas como violações a obrigações de direitos humanos internacionalmente reconhecidas.

Após sessenta anos da Declaração Universal, é momento de nos unir a esta revolução quantitativa e abrir as portas para novas frentes de batalha na guerra contra a injustiça econômica e social.

Anexo

Exemplos do uso do modelo metodológico proposto

Os exemplos abaixo colocados ilustram de que forma alguns dos instrumentos apresentados acima podem ser utilizados para avaliar se as obrigações de direitos humanos estão sendo observadas em situações concretas. Todos estes exemplos dizem respeito ao direito à educação na Guatemala e são fundamentadas em um projeto de pesquisa aprofundado sobre Guatemala conduzido atualmente pelo Centro para os Direitos Econômicos e Sociais juntamente com o Instituto da América Central para Estudo da Política Fiscal (originalmente, *Central American Institute for Fiscal Studies*).⁷⁷ Ao investigar o nexos entre os resultados desanimadores do desenvolvimento humano na Guatemala e a deficiência das políticas públicas ao longo da última década neste país, este estudo sustenta que a privação disseminada no país e as desigualdades flagrantes quanto ao acesso à saúde e à educação poderiam, em grande medida, ter sido prevenidas, o que atesta uma ausência evidente de vontade política de implementar o direito à saúde e educação de todos os setores da população.

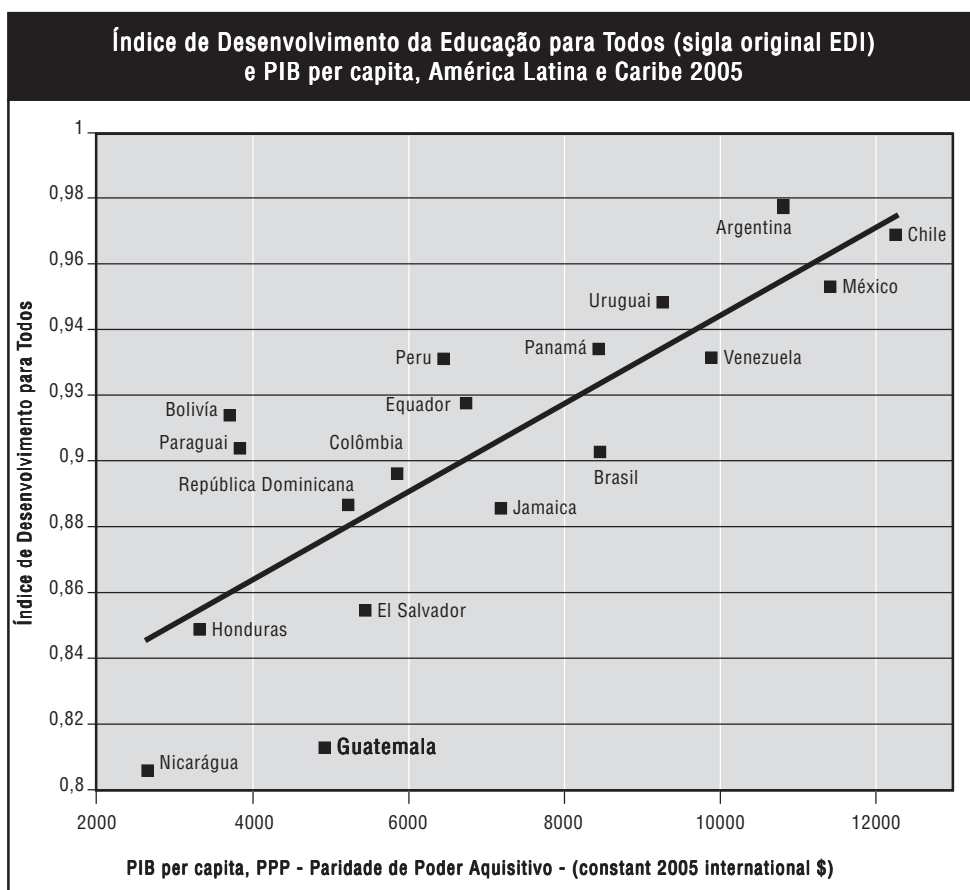
Utilizando diversas ferramentas quantitativas e qualitativas de análise socioeconômica para avaliar a observância de obrigações de direitos humanos, a perspectiva adotada neste projeto procura tornar funcional a estrutura de direitos humanos para que ela seja ainda mais útil como um instrumento para aprimorar tanto a responsabilização pelas políticas públicas formuladas, quanto os contornos por elas assumidos.⁷⁸

1. Identificando e expondo níveis elevados de privações e desigualdades quanto aos indicadores de resultado

O sistema de educação na Guatemala apresenta alguns dos piores resultados da América Latina. Isso se torna claro quando algumas das ferramentas descritas na seção anterior são utilizadas.

i. Medindo níveis de privação de acordo com o grau de desenvolvimento do país comparando-o com o desempenho verificado em outros países

O gráfico a seguir compara o Índice de Desenvolvimento da Educação para Todos (originalmente, *Education for All Development Index*), um indicador composto desenvolvido pela UNESCO para calcular em que estado se encontra a educação em um determinado país.⁷⁹ Além de revelar que a Guatemala possui, entre os países da região, um dos mais elevados níveis de privação no sistema educacional, essa análise comparativa também mostrou que essas privações são significativamente maiores do que na Bolívia, Honduras ou Paraguai, países que apresentam níveis inferiores de desenvolvimento econômico. Embora não seja possível concluí-lo a partir deste fato isolado – esta análise sugere que a Guatemala possa estar violando a sua obrigação de implementar progressivamente o direito à educação até o limite de seus recursos disponíveis.



Fonte: WDI 2008 e UNESCO EFA Global Monitoring Report 2008

ii. *Identificando disparidades quanto ao exercício do direito à educação por meio de dados separados por categorias*

Dados separados por categorias tornam possível identificar disparidades no exercício dos direitos econômicos e sociais entre vários grupos da população. Por exemplo, a Pesquisa Nacional sobre Emprego e Renda na Guatemala concluiu que crianças pertencentes à parcela 20% mais rica da sociedade possuem duas vezes mais chances de concluir o ensino primário do que as crianças pertencentes à parcela 20% economicamente menos favorecida da população, além de que apenas 42% das crianças habitantes de zonas rurais provavelmente concluirão o ensino primário, cerca de metade da taxa encontrada em zonas urbanas.⁸⁰

O próximo passo é avaliar se os níveis de desigualdade em um país são similares, melhores ou piores do que aqueles encontrados nos demais países vizinhos. O gráfico a seguir revela que, ao contrário da maioria dos países da América Latina nos quais um menor número de crianças do sexo masculino conclui o primário (em comparação com as crianças do sexo feminino), a Guatemala é um dos poucos países da região onde menos meninas concluem o ensino primário. Ademais, como

indicado pelo gráfico a seguir, a desigualdade sofrida pelas crianças do sexo feminino é mais acentuada na Guatemala do que qualquer outro país da região.



Fonte: Banco Mundial 2008

* Índice Por Gênero: um valor abaixo de um indica que as crianças do sexo feminino apresentam uma taxa de conclusão menor do que as do sexo masculino, enquanto que taxas acima de um indicam o oposto.

2. Identificando políticas públicas inadequadas no sistema educacional da Guatemala

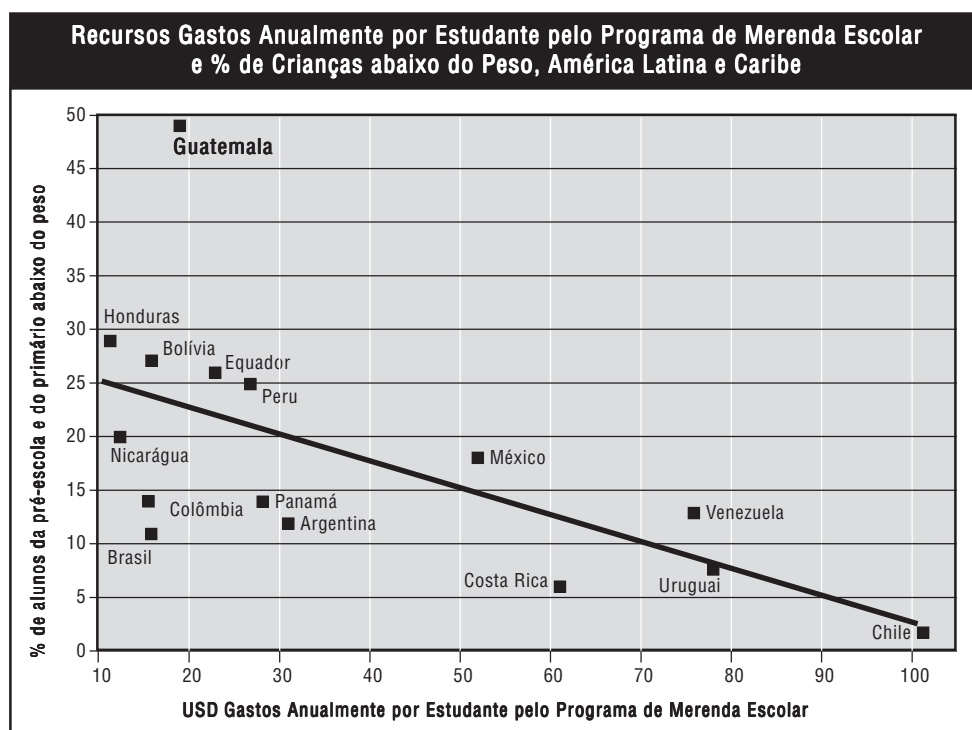
Os resultados insatisfatórios do sistema educacional da Guatemala são, em grande medida, produto da contínua negligência estatal. Governos sucessivos têm fracassado ao tentar eliminar os principais obstáculos que impedem que centenas de milhares de crianças conclua o ensino primário, sem mencionar a qualidade deste ensino primário. Este fracasso é uma violação do direito à educação destas crianças.

Comprovar cabalmente esta conclusão ultrapassa o escopo deste artigo.⁸¹ No entanto, métodos quantitativos simples, isoladamente ou em conjunto com pesquisas qualitativas, são úteis para avaliar a adequação das políticas públicas da Guatemala quanto ao enfrentamento de alguns dos principais obstáculos que impedem que tantas crianças exercitem o seu direito básico ao ensino primário. Deveria ser ressaltado que cada ferramenta isoladamente não é suficiente para se alcançar conclusões sobre a situação em geral; não obstante, o uso conjugado destas ferramentas fornece uma visão geral convincente acerca do caráter inadequado, insuficiente e injusto de políticas de governos consecutivos para superação destes obstáculos.

Os principais motivos de tantas crianças da Guatemala não concluírem o ensino primário não dizem respeito a fatores de oferta, como, por exemplo, escassez de escolas ou de professores, antes se referem a aspectos de demanda relacionados aos custos diretos e indiretos da educação formal, com os quais a maioria das famílias carentes não possui condições de arcar. As ferramentas apresentadas aqui são usadas para avaliar a adequação dos programas que justamente deveriam lidar com estes fatores de demanda. Em seguida, são apresentados alguns gráficos que ilustram as ferramentas usadas para medir aspectos centrais da qualidade da educação, o principal problema referente à oferta no sistema educacional do país analisado.

i. Insuficiência crônica de recursos para programas de ajuda a crianças carentes

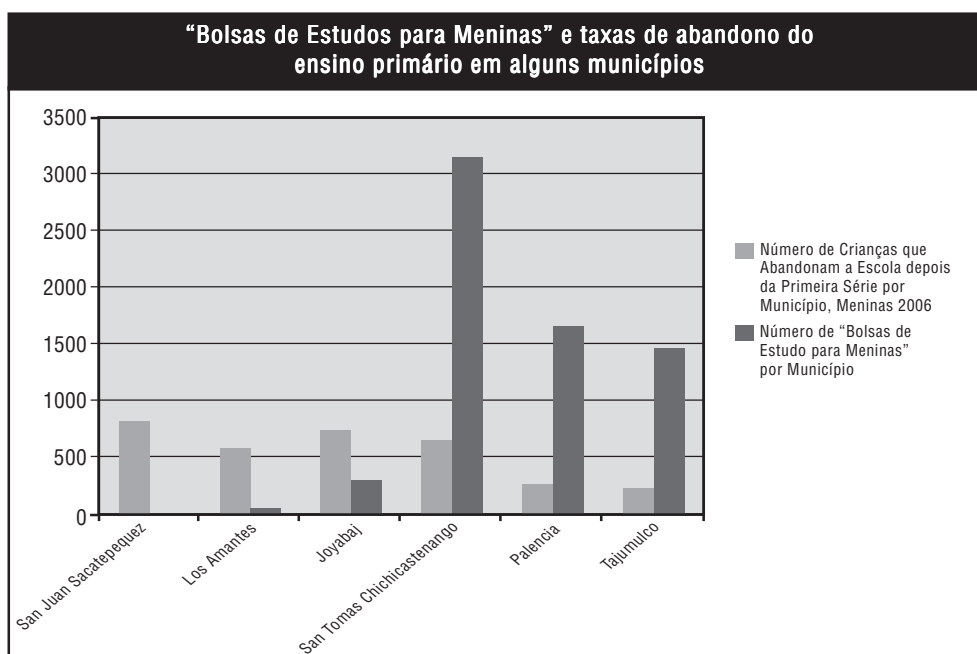
O gráfico a seguir demonstra quanto dinheiro por estudante, o governo da Guatemala destina ao programa atual de merendas escolares (um programa com o objetivo expresso de reduzir a subnutrição infantil),⁸² em comparação a programas semelhantes em outros países da região. Estes números são, então, confrontados com a dimensão dos problemas que estes programas do governo aparentemente procuram superar. Essas análises comparativas indicam que o compromisso financeiro do governo da Guatemala com este programa não é em nada condizente com a monstruosidade das privações que esta política procura enfrentar.



Fonte: Barros 2005

ii. Avaliando se os benefícios dos programas são injustamente distribuídos

O gráfico a seguir demonstra que a alocação de recursos do programa do governo da Guatemala intitulado “Bolsas de Estudo para Meninas”, instituído com o objetivo de reduzir as taxas inacreditáveis de repetência e abandono escolar de meninas da primeira série do ensino fundamental, tem sofrido frequentemente distorções. Alguns municípios com uma taxa relativamente pequena de abandono escolar de crianças do sexo feminino depois da primeira série em 2005 receberam um volume grande de recursos para o programa “Bolsas de Estudo para Meninas” no ano seguinte. Outros municípios que apresentam taxas muito mais elevadas de abandono escolar de meninas após a primeira série receberam, no entanto, menos recursos para este mesmo programa no ano seguinte.



Fonte: Mineduc 2005 e 2006.

iii. Identificando a baixa qualidade da educação

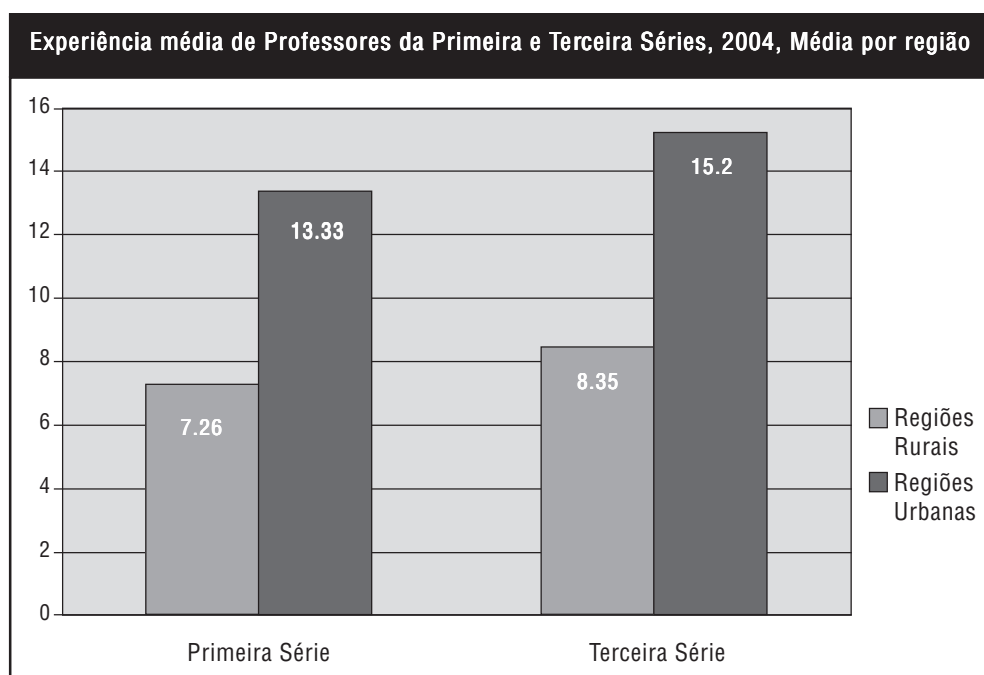
A primeira avaliação sistemática de âmbito nacional sobre os professores do ensino primário da Guatemala, realizada em 2004, revelou alguns aspectos centrais acerca das qualificações destes professores: os professores, em média, apresentaram baixa capacidade de leitura em espanhol (58, em uma escala de 0 a 100) e habilidade bem reduzida em matemática (26, em uma escala de 0 a 100). Estes resultados desanimadores indicam que muitos professores na Guatemala, além de não serem hábeis o bastante para lecionar de maneira apropriada as matérias sob sua responsabilidade, também carecem de habilidades de leitura básicas para que pudessem desfrutar por completo os investimentos despendidos pelo governo na capacitação ou profissionalização do setor público.⁸³

iv. Revelando disparidades na qualidade da educação

Uma análise comparativa de diversos conjuntos de dados pode revelar informações importantes sobre violações de direitos econômicos e sociais. O gráfico a seguir demonstra que comparar os resultados da avaliação dos professores por província⁸⁴ realizada na Guatemala com os índices de pobreza e de concentração de populações indígenas em cada província revela que a maioria das crianças desfavorecidas é ensinada pelos professores menos qualificados. As três províncias onde os professores obtiveram os piores resultados nos testes de habilidade de leitura correspondem às três províncias economicamente mais desfavorecidas. Estas províncias também figuram entre aquelas com a maior concentração de populações indígenas.

Resultados dos Exames de Leitura para Professores, pobreza e concentração de povos indígenas na Guatemala por província					
Pobreza		Resultados dos Testes de Leituras para Professores		Concentração de Povos Indígenas	
Província	Pobreza	Província	Nota	Província	% Pop. Indígenas
Quiché	81	Sacatepéquez	72.6	Totonicapán	98%
Alta Verpaz	78.8	Guatemala	66.5	Sololá	96%
Sololá	74.6	Chimaltenango	66	Alta Verapaz	93%
Totonicapan	71.9	El Progreso	61.4	Quiché	89%
Huehuetenango	71.3	Retalhuleu	60.5	Chimaltenango	79%
Baja Verapaz	70.4	Petén	60.5	Huehuetenango	65%
San Marcos	65.5	San Marcos	60.2	Baja Verapaz	59%
Jalapa	61.2	Zacapa	59.9	Quetzaltenango	54%
Chimaltenango	60.5	Jalapa	59.8	Suchitepéquez	52%
Chiquimula	59.5	Chiquimula	59.3	Sacateéquez	42%
Santa Rosa	57.9	Escuintla	58.8	San Marcos	31%
Petén	5.7	Suchiteéquez	57.4	Petén	31%
Suchitepequez	54.7	Quetzaltenango	56.8	Retalhuleu	23%
Zacapa	53.9	Baja Verapaz	56.2	Jalapa	19%
Retalhuleu	50.4	Jutiapa	55.6	Chiquimula	17%
Jutiapa	47.3	Totonicapán	54.2	Guatemala	14%
Quetzaltenango	44	Huehuetenango	53.5	Escuintla	7%
El Progreso	41.8	Santa Rosa	52.5	Jutiapa	3%
Escuintla	41.4	Sololá	51.4	Santa Rosa	3%
Sacatepéquez	36.5	Quiché	51.2	El Progreso	1%
Guatemala	16.3	Alta Verapaz	50.9	Zacapa	1%

O caráter injusto do sistema educacional da Guatemala pode também ser avaliado por meio da comparação dos diversos níveis de experiência de professores por região. A análise comparativa entre a experiência média de professores de regiões urbanas e rurais revela que a experiência, em média, de professores em zonas urbanas é aproximadamente duas vezes maior do que a dos professores habitantes de zonas rurais. Uma vez que dados empíricos na Guatemala atestam que professores com maior experiência são melhor capacitados para fornecer um serviço de educação de melhor qualidade,⁸⁵ comparar o nível médio de experiência dos professores em diversos setores da população contribui para avaliar um das facetas da desigualdade no que tange à qualidade da educação.

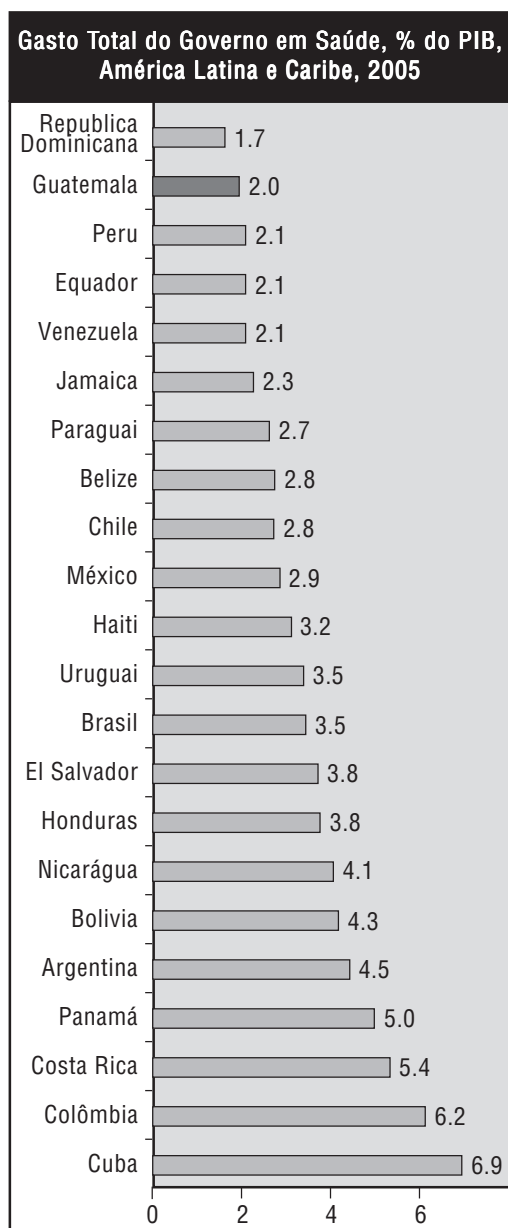


Esta disparidade contribui para a desigualdade de oportunidades entre as crianças da Guatemala. Em grande medida, educação de qualidade está fora do alcance de crianças economicamente desfavorecidas e pertencentes a povos indígenas, setores da população que vivem geralmente em regiões rurais, uma vez que elas têm poucas chances de serem lecionadas por professores experientes.

A conjugação destes dados sobre as diferenças de experiência dos professores com informações qualitativas provenientes de análises comparativas entre países indica que as disparidades entre regiões urbanas e rurais decorrem de decisões tomadas pelo governo da Guatemala quanto à política pública por ele conduzida. Outros países da região, como El Salvador, Honduras e Nicarágua, têm introduzido incentivos salariais para estimular que professores qualificados trabalhem em áreas rurais ou desfavorecidas.⁸⁶ Até o momento de finalização deste artigo, a Guatemala ainda não tinha adotado qualquer sistema de incentivos que poderia garantir que as zonas rurais tivessem acesso aos professores melhor capacitados.

v. Identificando a insuficiência dos recursos destinados à educação e saúde

A análise comparativa a seguir entre o nível de recursos gastos pelo governo em educação e saúde na Guatemala com aqueles de outros países da América Latina demonstra que a Guatemala possui os menores índices de gasto público em saúde e educação, em relação ao PIB da América Latina e Caribe.



Fonte: Banco Mundial 2008



Fonte: Banco Mundial 2008

BIBLIOGRAFIA:

- ALSTON, P. *Ships Passing in the Night: The Current State of the Human Rights and Development Debate Seen Through the Lens of the Millennium Development Goals*. *Human Rights Quarterly*, The Johns Hopkins University Press, v. 27, n.3, 2005.
- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA DIREITOS HUMANOS. **Report on indicators for promoting and monitoring the implementation of human rights**, Documento das Nações Unidas, HRI/MC/2008/3, junho de 2008. Disponível em: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/HRI.MC.2008.3EN.pdf>>. Último acesso em: 11 de out. de 2008.
- ANISTIA INTERNACIONAL. **Human Rights for Human Dignity: A primer on economic, social and cultural rights**, 2005.
- ANISTIA INTERNACIONAL. **Democratic People's Republic of Korea: starved of rights- human rights and the food crisis in the democratic people's republic of Korea**, 2004.
- ANISTIA INTERNACIONAL. **Myanmar: The Rohingya Minority – Fundamental Rights Denied**, 2004.
- ANISTIA INTERNACIONAL. **Serbia and Montenegro (Kosovo/a) “Prisoners in our own homes”: Amnesty International's concerns for the human rights of minorities in Kosovo/Kosova**, 2003.
- ANISTIA INTERNACIONAL. **Angola: mass forced evictions in Luanda – a call for a human rights-based housing policy**, 2003.
- ANDERSON, E. **Using quantitative methods to monitor government obligations in terms of the rights to health and education**. Artigo a pedido do Centro de Direitos Econômicos e Sociais, no prelo.
- BANCO MUNDIAL. **Guidelines for assessment and endorsement of the primary education component of an education sector plan**, 2005. Disponível em: <<http://www1.worldbank.org/education/efafti/documents/assessmentguidelines.pdf>>. Último acesso: 1º de nov. de 2008.
- BANCO MUNDIAL. **World Development Report**, 1993.
- BENAVOT, A. **A Global Study of Intended Instructional Time and Official School Curricula, 1980-2000**. Artigo contextual a pedido do Departamento Internacional de Educação para o relatório da UNESCO – intitulado “EFA Global Monitoring Report (2005): The Quality Imperative”, 2004.
- BIRDSALL, N.; LEVINE, R. & IBRAHIM, A. **Toward universal primary education: investments, incentives and institutions**. Task Force on Education and Gender Equality, Projeto do Milênio das Nações Unidas, 2005.
- BOISSIERE, M. **Determinants of Primary Education Outcomes in Developing Countries** – Artigo contextual para a Avaliação do Apoio do Banco Mundial à Ensino primário, Banco Mundial, 2004.

- BRAVEMAN, P. Monitoring Equity in Health and Healthcare: A Conceptual Framework. **Journal of Health, Population and Nutrition**, Calverton/EUA, v. 3, p. 181-192, set. de 2003.
- CENTRE ON HOUSING AND RIGHTS AND EVICTIONS (COHRE). **Program on monitoring, preventing and documenting forced evictions, desde 1994** (em arquivo do autor).
- CENTRO DE DIREITOS ECONÔMICOS E SOCIAIS (CESR, sigla em inglês) & INSTITUTO LATINOAMERICANO PARA ESTÚDIOS FISCALES (ICEFI). **Rights or privileges? Health and Education in Guatemala: time to decide**, no prelo.
- CENTRO DE DIREITOS ECONÔMICOS E SOCIAIS (CESR). **Visualizing Rights. Country Fact sheet series**.
- CHAPMAN, A. The status of efforts to Monitor Economic, Social and Cultural rights. In: HERTEL, S. & MINKLER, L. (eds.). **Economic Rights: Conceptual, Measurement, and Policy Issues**. Cambridge University Press, 2007.
- CHAPMAN, A. A “Violations Approach” for Monitoring the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. **Human Rights Quarterly**, The Johns Hopkins University Press, v. 18, 1996.
- COMISSÃO INTERAMERICANA PARA DIREITOS HUMANOS. **Guidelines For Preparation Of Progress Indicators in The Area Of Economic, Social And Cultural Rights**, OEA/Ser.L/V/II.132, 2008.
- COMISSÃO NACIONAL DO QUÊNIA SOBRE DIREITOS HUMANOS. **Living Large: Counting the Cost of Official Extravagance in Kenya**, 2005.
- COMISSÃO PRESIDENCIAL PARA A PAZ DO GOVERNO DA GUATEMALA E PARA A UNIDADE REVOLUCIONÁRIA NACIONAL GUATEMALTECA. **Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria**, 6 de maio de 1996.
- COMMISSION OF JURISTS THE FACULTY OF LAW OF THE UNIVERSITY OF LIMBURG AND THE URBAN MORGAN INSTITUTE FOR HUMAN RIGHTS UNIVERSITY OF CINCINNATI. **The Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights**. Publicado pelas Nações Unidas, 1997.
- COMITÊ DAS NAÇÕES UNIDAS PARA DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. **General Comment 14** (sobre o direito ao mais elevado nível possível de saúde), 11 de ago. de 2000.
- COMITÊ DAS NAÇÕES UNIDAS PARA DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. **General Comment 13** (sobre o direito à educação), 8 de dez. de 1999.
- COMITÊ DAS NAÇÕES UNIDAS PARA DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. **General Comment 12** (sobre o direito a uma alimentação adequada), 1999.
- COMITÊ DAS NAÇÕES UNIDAS PARA DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. **General Comment 3**, quinta sessão, 1990.

- DREZE, J. Democracy and the right to food. In: ALSTON, P. y ROBINSON, M. (eds.). **Human Rights and Development**, Oxford University Press, 2005.
- DI GROPELLO, E. **Barriers to Better Quality Education in Central America**. Banco Mundial, n. 64 (brevemente), Washington, mar. de 2005.
- HINES, A. **A collaborative human rights measurement regime**. Artigo para discussão apresentado na conferência “Measuring Progress, Assessing Impact”. Cambridge: Harvard University, maio de 2005.
- HUMAN RIGHTS INTERNSHIP PROGRAM & ASIAN FORUM FOR HUMAN RIGHTS AND DEVELOPMENT. **Circle of rights - economic, social and cultural rights activism: a training resource**, 2000. Disponível em: <<http://www.iie.org/Website/WPreview.cfm?CWID=677&WID=189>>. Último acesso em: nov. de 2008.
- HUMAN RIGHTS WATCH. **A Dose of Reality: Women’s Rights in the Fight against HIV/AIDS**, 2005.
- HUMAN RIGHTS WATCH. **Demolished: forced evictions and the tenants’ rights movement in China**, 2004.
- HUMAN RIGHTS WATCH. **Not Eligible: the politicization of food in Zimbabwe**, 2003.
- HUNT, P. **Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health to the Commission on Human Rights**, Documento das Nações Unidas, E/CN.4/2006/48, 2006.
- HUNT, P. **Interim report to the General Assembly of the Special Rapporteur on the right of everyone to enjoy the highest attainable standard of physical and mental health**, Documento das Nações Unidas, A/58/427, out. de 2003.
- IGNATIEFF, M. & DESORMEAU, K. **Human Rights and the Measurement Revolution**. Artigo para discussão apresentado na conferencia “Measuring Progress, Assessing Impact”, Cambridge: Harvard University, maio de 2005.
- INSTITUTO LATINOAMERICANO PARA ESTÚDIOS FISCALES. **Mas y Mejor Educación en Guatemala: (2008-2021): ¿Cuanto nos Cuesta?**, Guatemala, 2007.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA DE GUATEMALA. **Encuesta Nacional de Empleos e Ingresos (ENEI)**, 2004.
- JOINT LEARNING INITIATIVE. **Human Resources for Health: Overcoming the Crisis**. Boston, Harvard University Global Equity Initiative, 2004.
- MAKKONEN, T. **Multiple, Compound and Intersectional Discrimination: Bringing the Experiences of the Most Marginalized to the Fore**. Relatório de pesquisa elaborado para o Ministério de Assuntos Exteriores da Finlândia. Åbo Akademi Institute for Human Rights Research Reports 11, 2002. Disponível em: <www.abo.fi/institut/imr/norfa/timo.pdf>. Último acesso em 1º de nov. de 2008.
- MALHOTRA, R. & FASEL, N. **Quantitative Human Rights Indicators - A survey of major initiatives**. Artigo apresentado no seminário ocorrido em Turku, Finlândia, 2005.

- MOORE, M. (com Jennifer Leavy e Howard White). How governance affects poverty?. In: HOUTZAGER, P. P. & MOORE, M. (eds.). **Changing Paths**. International Development and the New Politics of Inclusion, 2003.
- MOSLEY, H. & CHEN, L. An Analytical Framework for the Study of Child Survival in Developing Countries. **Population and Development Review**, Nova York: Population Council, v. 10, 1984.
- NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**, 16 de dez. de 1966.
- NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança**, 25 de nov. de 1989.
- NUTTAL, D. The functions and limitations of international educational indicators. **International Journal of Educational Research**, v. 14, 1990.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **National level monitoring of the achievement of universal access to reproductive health: conceptual and practical considerations and related indicators**, 2008. Disponível em: <http://www.who.int/reproductivehealth/publications/universalaccess/national_level_monitoring.pdf>. Último acesso em: 11 de out. de 2008.
- OMS. **World Health Report 2005**.
- OMS, UNICEF e UNFPA. **Methodological Issues in Measuring Maternal Mortality. Guidelines for Monitoring the Availability and Use of Obstetric Services**, 1997. Disponível em: <http://www.who.int/reproductive-health/publications/unicef/monitoring_obstetric_services.pdf>. Último acesso em: 1º de nov. de 2008.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Human Development Report**, 1996.
- PNUD. **Human Development Report**, 1991.
- QUINTANA, E. **Measuring inequity and discrimination in health and education: a human rights perspective**. Artigo a pedido do Centro de Direitos Econômicos e Sociais, no prelo.
- RASO, G. et al. Disparities in parasitic infections, perceived ill health and access to health care among poorer and less poor schoolchildren in rural Côte d'Ivoire. **Tropical Medicine and International Health**, v. 10, n. 1, p. 42-57, jan. de 2005.
- RIEDEL, E. **IBSA (Indicadores, Estabelecimento de Metas, Análise das Metas e Avaliação, sigla em inglês)**. Disponível em:<<http://ibsa.uni-mannheim.de/html/ibsa.html>>. Último acesso em: 17 de dez. de 2008.
- RUBENSTEIN, L. Economic, Social, and Cultural Rights: A Response to Kenneth Roth. **Human Rights Quarterly**, The Johns Hopkins University Press, v. 26, 2004.
- RUBIO, F. & SALANIC, V. **Diagnóstico De Habilidades de Lectura y Matemática de Docentes de Primer y Tercer Grado en Escuelas Públicas de Guatemala**. Guatemala: USAID, 2005.

SEN, A. Human Rights and Human development. In: UNDP. **Human Development Report 2000**.

ROBINSON, M. What rights can add to good development practice. In: ALSTON, P. e ROBINSON, M. (eds.). **Human rights and development**. Oxford University Press, 2005.

SEPULVEDA, M. **The Nature of the obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights**. Intersentia, 2003.

STEWART, F. **Planning to meet basic need**. Londres: Macmillan, 1985.

TOMAŠEVSKI, K. **Report of the Special Rppporteur on the right to education to the Commission on Human Rights**, Documento das Nações Unidas, E/CN.4/2002/60, 2002.

UNESCO. **Education for All Development Index (EDI)**. Disponível em: <http://portal.unesco.org/education/en/ev.php-URL_ID=43352&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html>. Último acesso em: 11 de out. de 2008.

UNESCO. **Education for All Global Monitoring Report 2003/4: Gender and Education for All – The leap to Equality**, 2003/2004.

VICTORIA, C.G.; WAGSTAFF, A.; SCHELLENBER, J.; GWATKIN, D.; CLAESON, M. & HABICHT, J.P. Applying an equity lens to child health and mortality: more of the same is not enough. **The Lancet**, Londres, v. 362, n. 9379, 19 de julho de 2003.

WHITE, H. **Books, Buildings, and Learning Outcomes: An Impact Evaluation of World Bank Support To Basic Education in Ghana**. OED World Bank, 2004.

NOTAS

1. Gostaria de agradecer aos meus colegas do Centro de Direitos Econômicos e Sociais por seus comentários a versões anteriores deste artigo. Em particular, gostaria de agradecer a Shira Stanton pela edição lingüística e pelos gráficos, a Maria Jose Parada pelas recomendações editoriais e Ignacio Saiz pelas incontáveis conversas proveitosas sobre este artigo, bem como por sua contribuição editorial inestimável. Este artigo não reflete necessariamente as opiniões do Centro de Direitos Econômicos e Sociais.

2. NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**, 16 de dez. de 1966, artigo 2.; Idem, **Convenção sobre os Direitos da Criança**, 25 de nov. de 1989, artigo 4.

3. COMITÊ DAS NAÇÕES UNIDAS PARA

DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS.. **General Comment 3**, Quinta sessão, 1990.

4. Algumas ONGs fazem um trabalho que foge notavelmente a esta regra, ao se disporem a avaliar a situação dos direitos econômicos e sociais por meio da análise de orçamento, entre elas estão Fundar no México, o Projeto sobre o Orçamento para a Infância (originalmente, *Children's budget Project*) no *Institute for Democracy* na África do Sul e DISHA na Índia, além de haver organizações que utilizam análises epidemiológicas em suas pesquisas, como o *Physicians for Human Rights*.

5. IGNATIEFF, M. & DESORMEAU, K. **Human Rights and the Measurement Revolution**. Artigo preliminar apresentado na conferência "Measuring Progress, Assessing Impact", Cambridge: Harvard University, maio de 2005.

6. De acordo com Audrey Chapman, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU "raramente utiliza a 'implementação progressiva' como um parâmetro de revisão dos relatórios apresentados pelos estados partes". CHAPMAN, A. The status of efforts to Monitor Economic, Social and Cultural rights. In: HERTEL, S. & MINKLER, L. (eds.). **Economic Rights: Conceptual, Measurement, and Policy Issues**. Cambridge University Press, 2007, p.145.
7. Esta linha de pensamento foi cunhada vários anos atrás por Audrey Chapman como uma "perspectiva de violações" para monitoramento da situação de direitos econômicos, sociais e culturais (ver CHAPMAN, A. A "Violations Approach" for Monitoring the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. **Human Rights Quarterly**, The Johns Hopkins University Press, v. 18, 1996).
8. Além destes dois tipos de obrigações, os estados também estão obrigados a cumprir os direitos econômicos e sociais. Esta terceira espécie de obrigação estatal, que envolve promover direitos, facilitar o acesso a estes e fornecer serviços que implementem estes direitos para aqueles que não conseguem fazê-lo por si mesmos, exige intervenção direta por parte do Estado e está sujeita à implementação progressiva até o máximo dos recursos disponíveis.
9. Ver ANISTIA INTERNACIONAL. **Serbia and Montenegro (Kosovo/a) "Prisoners in our own homes": Amnesty International's concerns for the human rights of minorities in Kosovo/Kosova**, 2003 e Idem. **Myanmar: The Rohingya Minority – Fundamental Rights Denied**, 2004.
10. HUMAN RIGHTS WATCH. **A Dose of Reality: Women's Rights in the Fight against HIV/AIDS**, 2005.
11. Ver ANISTIA INTERNACIONAL. **Angola: mass forced evictions in Luanda – a call for a human rights-based housing policy**, 2003; HUMAN RIGHTS WATCH. **Demolished: forced evictions and the tenants' rights movement in China**, 2004 e, de modo geral, ver CENTRE ON HOUSING AND RIGHTS AND EVICTIONS (COHRE). **Program on monitoring, preventing and documenting forced evictions** (arquivo com o autor).
12. HUMAN RIGHTS WATCH. **Not Eligible: The politicization of food in Zimbabwe**, 2003; ANISTIA INTERNACIONAL. **Democratic People's Republic of Korea: starved of rights- human rights and the food crisis in the democratic people's republic of Korea**, 2004.
13. Embora esta seja uma obrigação imediata, ela não tem sido usado tão frequentemente por ONGs ao monitorar direitos ou países específicos. Talvez isso se dê, em parte, à pouca clareza conceitual sobre este parâmetro (ver CHAPMAN, 2007, *op.cit.*) e à hesitação do movimento de direitos humanos em utilizá-lo (ver, p.ex., HUMAN RIGHTS INTERNSHIP PROGRAM & ASIAN FORUM FOR HUMAN RIGHTS AND DEVELOPMENT. **Circle of rights - economic, social and cultural rights activism: a training resource**, 2000. Disponível em: <<http://www.iese.org/Website/WPreview.cfm?CWID=677&WID=189>>. Último acesso em: nov. de 2008) além disso, o pouco uso deste parâmetro pode, no entanto, estar também relacionado ao fato de ser necessário utilizar instrumentos quantitativos ao se analisar se o estado não estiver dando prioridade às obrigações mínimas essenciais.
14. Privações evitáveis referem-se, com frequência, à obrigação de cumprir direitos ESC, o tipo de dever que mais depende de recursos. Esta obrigação implica a adoção de medidas legislativas, administrativas, orçamentárias, entre outras, para implementar integralmente os direitos humanos.
15. Para uma análise da doutrina sobre o tema, ver MALHOTRA & FASEL. **Quantitative Human Rights Indicators - A survey of major initiatives**. Artigo apresentado em um seminário em Turku, Finlândia, 2005.
16. Ver, por exemplo, ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA DIREITOS HUMANOS. **Report on indicators for promoting and monitoring the implementation of human rights**, Documento das Nações Unidas HRI/MC/2008/3, junho 2008. Disponível em: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/HRI.MC.2008.3EN.pdf>>. Último acesso em: 11 de out. de 2008. TOMAŠEVSKI, K. **Report of the Special Rapporteur on the right to education to the Commission on Human Rights**, Documento das Nações Unidas E/CN.4/2002/60, 2002. HUNT, P. **Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health to the Commission on Human Rights**, Documento das Nações Unidas, E/CN.4/2006/48, 2006. COMISSÃO INTERAMERICANA PARA DIREITOS HUMANOS., **Guidelines For Preparation Of Progress Indicators in The Area Of Economic, Social And Cultural Rights**, OEA/Ser.LV/II.132, 2008.
17. Ver, por exemplo, os estudos de casos de países específicos em ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **National level monitoring of the achievement of universal access to reproductive health: conceptual and practical considerations and related indicators**, 2008. Disponível em: <http://www.who.int/reproductivehealth/publications/universalaccess/national_level_monitoring.pdf>. Último acesso em: 11 de out. de 2008.

18. Este é, por exemplo, um dos principais motivos pelo qual a Agência Internacional Canadense de Desenvolvimento [originalmente, *Canadian International Development Agency* – CIDA] tem se envolvido, cada vez mais, em projetos relacionados à mensuração de direitos humanos.

19. Para tanto, este governo poderia procurar elaborar um estudo para verificar o custo das medidas extras que ele poderia adotar para melhorar a implementação dos direitos ESC, bem como calcular quais seriam os efeitos indiretos do aumento da carga tributária necessário para adotar estas medidas extras. Para uma proposta neste sentido, ver ANDERSON, E. **Using quantitative methods to monitor government obligations in terms of the rights to health and education**. Artigo a pedido do Centro de Direitos Econômicos e Sociais, no prelo.

20. Estes são dois dos três tipos de indicadores de direitos humanos propostos originalmente por Paul Hunt, quando ocupou o cargo de Relator Especial sobre o direito à saúde. Esses indicadores foram então desenvolvidos mais a fundo pelo Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos na forma de um modelo, direcionado aos órgãos de tratado da ONU, para monitorar o respeito aos respectivos tratados internacionais (relatório provisório à Assembleia geral preparado pelo Relator Especial sobre o direito de toda pessoa a desfrutar o mais elevado nível possível de saúde física e mental: HUNT, P. **Interim report to the General Assembly of the Special Rapporteur on the right of everyone to enjoy the highest attainable standard of physical and mental health**, Documento das Nações Unidas A/58/427, out. de 2003 e ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA DIREITOS HUMANOS. **Report on indicators for promoting and monitoring the implementation of human rights**, Documento das Nações Unidas HRI/MC/2008/3, junho de 2008. Disponível em: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/HRI.MC.2008.3EN.pdf>>. Último acesso em: 11 de out. de 2008.

21. SEN, A. **Human Rights and Human development**. In: UNDP. **Human Development Report 2000**. ROBINSON, M. **What Rights can Add to Good Development Practice**. In: ALSTON, P. & ROBINSON, M. (eds.). **Human Rights and Development**. Oxford University Press, 2005.

22. Conforme relata Len Rubenstein, "Ministérios, por exemplo, tendem a concentrar o seu trabalho em centros urbanos em detrimento das zonas rurais e a ignorar populações vulneráveis em razão da pouca influência eleitoral destas; além disso, um burocrata encarregado de implementar um programa concreto dificilmente perceberá que a sua tarefa é dar cumprimento aos direitos de todas as pessoas" (RUBENSTEIN, L. **Economic, Social, and Cultural Rights: A Response to Kenneth Roth**. **Human Rights**

Quarterly, The Johns Hopkins University Press, v. 26, 2004).

23. ANISTIA INTERNACIONAL. **Human Rights for Human Dignity: A primer on economic, social and cultural rights**, 2005.

24. As diretrizes de Maastricht sobre Violações a Direitos Econômicos, Sociais e Culturais declararam o seguinte: "Ao precisar quais ações ou omissões equivalem a uma violação a um direito econômico, social ou cultural, é importante diferenciar a incapacidade da má-vontade de um Estado de cumprir com as obrigações que possui perante os tratados de direitos humanos" (COMMISSION OF JURISTS THE FACULTY OF LAW OF THE UNIVERSITY OF LIMBURG AND THE URBAN MORGAN INSTITUTE FOR HUMAN RIGHTS UNIVERSITY OF CINCINNATI. **The Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights**. Publicado pelas Nações Unidas, 1997).

25. As "Diretrizes de Maastricht sobre Violações a Direitos Econômicos, Sociais e Culturais" declaram que: "Violações a direitos econômicos, sociais e culturais também podem ocorrer por meio da omissão ou falha estatais em tomar as medidas necessárias frente a suas obrigações jurídicas" (MAASTRICHT GUIDELINES, 1997).

26. Esta idéia é de autoria de Desmond I. Nuttall, segundo o qual "para que seja considerada um indicador, uma estatística de educação deve também ter um ponto de referência com base no qual possa ser avaliada" (NUTTAL, D. **The functions and limitations of international educational indicators**. **International Journal of Educational Research**, v. 14, 1990).

27. Ao fazer estas comparações, deve-se levar em consideração outros fatores que poderiam resultar em um impacto social independentemente do PIB. Por exemplo, ao estudar o efeito do governo sobre a pobreza, Mick Moore levou em consideração a densidade populacional, por supor que um país com uma densidade populacional mais elevada pode prestar serviços com mais eficiência do que um país com maior extensão e baixa densidade populacional. MOORE, M. (com Jennifer Leavy e Howard White). **How governance affects poverty?**. In: HOUTZAGER, P. P. & MOORE, M. (eds.). **Changing Paths**. **International Development and the New Politics of Inclusion**, 2003. Em outro estudo, Frances Stewart levou em consideração se o país era ou não altamente dependente da extração de petróleo para o bom andamento de sua economia. STEWART, F. **Planning to meet basic need**. London: Macmillan, 1985. Para evitar que seja levada em consideração toda uma série de fatores possivelmente relevantes (como, por exemplo, tempo/razões climáticas,

desdobramentos de conflitos, densidade populacional e perspectivas culturais), o que exigiria tornar mais complexas as ferramentas quantitativas aqui propostas (em razão do uso de múltiplas regressões), sugere-se neste trabalho utilizar apenas comparações entre países da mesma região geográfica, uma prática padrão utilizada como uma simples alternativa para levar em consideração estes fatores potencialmente relevantes.

28. Para um conjunto de exemplos que ilustre como utilizar na prática os instrumentos a seguir apresentados para avaliar o respeito a obrigações de direitos humanos, ver anexo.

29. ONGs podem, por vezes, preferir adicionar à metodologia proposta uma quarta fase que examina se as políticas públicas fracassaram em função de interesses políticos, econômicos ou de outra espécie (por exemplo, clientelismo político, corrupção, controle do aparelho estatal por elites econômicas etc). Esta fase pode ser vital para demonstrar que a impropriedade de políticas públicas é, com frequência, não apenas uma questão de ineficácia de políticas e programas de governo, mas sim falta de vontade política. O CESR está, atualmente, dedicado a esmiuçar o que seria abarcado por esta quarta fase.

30. Por exemplo, Jean Dreze assinala que, na Índia, se os números referentes à subnutrição infantil continuarem a diminuir lentamente a uma taxa de um ponto percentual por ano, seriam necessários outros *quarenta* anos até que a Índia alcance níveis de nutrição similares aos da China atualmente," (DREZE, J. Democracy and the Right to Food. In: ALSTON & ROBINSON, *op. cit.*).

31. Formas conjugadas ou cruzadas de desigualdade são aquelas situações em que se pertence, ao mesmo tempo, a vários grupos desfavorecidos. Conseqüentemente, indivíduos nestas situações sofrem formas mais graves de desigualdade e/ou discriminação. Para uma análise sobre os diversos tipos de discriminações conjugadas e sua importância em direitos humanos, ver MAKKONEN, T. **Multiple, Compound and Intersectional Discrimination: Bringing the Experiences of the Most Marginalized to the Fore**. Um relatório sobre a pesquisa produzida pelo Ministério para Assuntos Externos da Finlândia. Åbo Akademi Institute for Human Rights Research Reports 11, 2002. Disponível em: <www.abo.fi/institut/imr/norfa/timo.pdf>. Último acesso em: 10 de nov. de 2008.

32. O caso do direito à saúde em Botsuana é útil para mostrar o quanto pode ser inadequado analisar tão-somente níveis de privações (mensuradas por indicadores de resultado) como o único padrão de medida do cumprimento por parte do Estado de suas obrigações em direitos humanos. Desde que a epidemia de HIV/AIDS chegou a Botsuana, a

expectativa de vida no país diminuiu vertiginosamente e, por conseguinte, a sua posição no Índice de Desenvolvimento Humano tem diminuído de forma significativa. Estes resultados isoladamente levam a crer que o governo de Botsuana tem sido negligente quanto a suas obrigações em direitos humanos. Na verdade, Botsuana tem sido bastante elogiada por sua política de combate à crise de HIV/AIDS, embora não tenha sido capaz de impedir que esta doença afete de maneira tão considerável os resultados de saúde no país (HINES, A. **A collaborative human rights measurement regime**. Artigo preliminary apresentado na conferência "Measuring Progress, Assessing Impact". Cambridge: Harvard University, maio de 2005.

33. As propostas de monitoramento que, tendo em vista o pouco tempo disponível ou falta de capacidade técnica, não envolvem uma pesquisa ampla, podem, na verdade, pular esta fase e ir direto da primeira fase para a terceira. Contudo, mesmo que isso seja feito, as determinantes seriam implicitamente identificadas ao longo do processo de monitoramento, uma vez que seria impossível verificar a adequação de políticas públicas (o ponto central da terceira fase) sem deduzir quais são os obstáculos (ou seja, as determinantes) que tais políticas deveriam enfrentar.

34. COMITÊ DAS NAÇÕES UNIDAS PARA DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. **General Comment 14** (sobre o direito ao mais elevado nível possível de saúde), 11 de ago. de 2000.

35. Esta seção é extraída de QUINTANA, E. **Measuring inequity and discrimination in health and education: a human rights perspective**. Artigo a pedido do Centro de Direitos Econômicos e Sociais, no prelo.

36. COMITÊ DAS NAÇÕES UNIDAS PARA DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. **General Comment 13** (the right to education). 8 de dez. de 1999, par. 6 e Idem, **General Comment 14**, par. 12.

37. BRAVEMAN, P. Monitoring Equity in Health and Healthcare: A Conceptual Framework. **Journal of Health, Population and Nutrition**, Calverton/USA, v. 3, p. 181-192, set. de 2003.

38. VICTORIA, C.G.; WAGSTAFF, A.; SCHELLENBER, J.; GWATKIN, D.; CLAESON, M. & HABICHT, J.P. Applying an equity lens to child health and mortality: more of the same is not enough. **The Lancet**, London, v. 362, n. 9379, 19 de julho de 2003.

39. Esta é uma versão simplificada dos modelos encontrados na literatura especializada para compreender as determinantes. Para um exemplo de um modelo mais sofisticado, com relação a

determinantes de mortalidade infantil, ver MOSLEY, H. & CHEN, L. *An Analytical Framework for the Study of Child Survival in Developing Countries. Population and Development Review*, Nova York: Population Council, v. 10, 1984.

40. Por exemplo, as escolas em Gana, com frequência, perdem alguns dias letivos em razão de goteiras nos tetos (WHITE, H. *Books, Buildings, and Learning Outcomes: An Impact Evaluation of World Bank Support To Basic Education in Ghana*. OED Banco Mundial, 2004).

41. De acordo com uma análise de estudos sobre resultados do ensino primário, a falta de livros didáticos, em muitos países em desenvolvimento, se sobressai como um das variáveis que constantemente influencia o desempenho acadêmico fraco de estudantes (BOISSIERE, M. *Determinants of Primary Education Outcomes in Developing Countries* – Artigo contendo uma visão geral sobre a questão para a Avaliação do Apoio do Banco Mundial ao Ensino Primário, Banco Mundial 2004).

42. “Tem sido registrado que doenças de vários tipos, como, por exemplo, a malária em países tropicais, podem fazer com que os alunos faltem às aulas, bem como delas participem desanimados. Nutrição insatisfatória em casa pode levar a um desempenho fraco, mesmo se a frequência escolar for constante. Além disso, há várias deficiências físicas e mentais que ocorrem em todas as sociedades” (Ibid).

43. “Uma análise de estudos sobre países em desenvolvimento mostra que há uma grande diferença entre a carga horária letiva oficialmente declarada e aquela efetivamente verificada em sala de aula. Embora haja grande variação em razão de cada contexto, a redução geral do tempo despendido pelo aluno para realização de tarefas [*originalmente, time on task*] é razoavelmente elevada, possivelmente entre 30-50%, em um cálculo aproximado. As razões para tanto podem variar, mas a ausência do professor em sala é um fator fundamental” (Ibid, referindo-se a BENAVID, A. *A Global Study of Intended Instructional Time and Official School Curricula, 1980-2000*. Artigo contendo uma visão geral sobre a questão a pedido do International Bureau of Education, UNESCO - “EFA Global Monitoring Report (2005): The Quality Imperative”, 2004).

44. OMS. *World Health Report 2005*, cap. 5.

45. Estudos econométricos que utilizam regressões múltiplas indicam, por exemplo, em que medida cada fator, como maiores gastos pelo governo em saúde, taxas mais elevadas de alfabetização de mulheres ou níveis de desigualdade de renda em cada país analisado, pode explicar diferenças nas taxas de mortalidade infantil.

46. BANCO MUNDIAL/FTI SECRETARIAT.

Guidelines for assessment and endorsement of the primary education component of an education sector plan, 2005. Disponível em: <<http://www1.worldbank.org/education/efacti/documents/assessmentguidelines.pdf>>. Último acesso em: 10 de nov. de 2008.

47. OMS, UNICEF e UNFPA. *Methodological Issues in Measuring Maternal Mortality. Guidelines for Monitoring the Availability and Use of Obstetric Services*, 1997, cap. 2. Disponível em: <http://www.who.int/reproductive-health/publications/unicef_monitoring_obstetric_services.pdf>. Último acesso em: 10 de nov. de 2008.

48. JOINT LEARNING INITIATIVE. *Human Resources for Health: Overcoming the Crisis*. Boston: Harvard University Global Equity Initiative, 2004.

49. Por exemplo, o Centro para os Direitos Econômicos e Sociais tem produzido breves relatórios (chamados “fact sheets”) sobre países que serão analisados perante Órgãos de Tratado da ONU, revelando que, por exemplo, enquanto a Índia apresentou um crescimento do nível de renda muito maior do que os seus vizinhos do Sul Asiático, a redução da sua taxa de mortalidade infantil durante o mesmo período foi uma das mais baixas desta sub-região, ou, ainda, mostrando que o índice de quenianos que vivem em regiões urbanas com acesso a uma melhor fonte de água tem declinado desde 1990, ao contrário do que é verificado em outros países vizinhos ao Quênia que têm avançado nesta questão durante o mesmo período. Ver CENTRO DE DIREITOS ECONÔMICOS E SOCIAIS (CESR, sigla em inglês). *Fact Sheet # 1 (Índia)*, figuras 4 e 5 e *Idem, Fact Sheet # 4 (Quênia)*, figura 15.

50. RASO, G. et al. *Disparities in parasitic infections, perceived ill health and access to health care among poorer and less poor schoolchildren in rural Côte d’Ivoire. Tropical Medicine and International Health*, v. 10, n. 1, p. 42-57, jan. de 2005.

51. *Fact Sheet #1 (Índia)*, figura 7.

52. BIRDSALL, N.; LEVINE, R. & IBRAHIM, A. *Toward universal primary education: investments, incentives and institutions*. Task Force on Education and Gender Equality, UN Millennium Project, 2005.

53. Um exemplo desta técnica é mostrado abaixo sobre os recursos destinados pelo governo da Guatemala a seu programa de merenda escolar.

54. Com frequência, a literatura especializada em desenvolvimento caracteriza estes modelos distorcidos de distribuição como um problema de ineficiência. Contudo, desperdiçar os recursos destes programas com pessoas que não são as que mais deles necessitam podem privar aqueles mais desfavorecidos da única oportunidade que eles possuem de ter acesso à educação ou de não sofrer de subnutrição crônica.

Isto não se trata simplesmente de um problema de ineficiência em delimitar o objeto destes programas.

55. Em muitas sociedades, os princípios de herança por parte do pai, quando os bens familiares são transmitidos pelos homens, bem como estruturas de autoridade patriarcal, onde a maioria dos recursos são controlados pelo homem mais velho, impedem que as mulheres tenham acesso a recursos por conta própria, restringindo a sua capacidade de autossustentação. Em tais sociedades, mulheres tendem a ser consideradas economicamente dependentes. Os custos de oportunidade quanto ao envio de meninas para a escola são menores em comparação ao envio de meninos, uma vez que não se pode esperar que elas consigam obter uma renda independente no futuro. Nesta situação, os pais talvez preferiram enviar apenas os meninos para escola. (UNESCO. *Education for All Global Monitoring Report 2003/4: Gender and Education for All – The leap to Equality*, 2003/2004).

56. *Ibid.*

57. CESCR, General Comment 3.

58. Ver nota de rodapé 2, acima, para exemplos de tais organizações.

59. A diferença entre os índices de gasto propostos pelo PNUD e aqueles apresentados aqui é que a abordagem específica do PNUD agrupa todos os tipos de serviços sociais em um único índice, unindo diferentes gastos com serviços sociais, como saúde, sistema educacional e sistema de água e saneamento básico. Para ter utilidade dentro da estrutura de direitos humanos, estes índices deveriam ser analisados separadamente por setor (ou seja, saúde, nutrição, moradia etc). Esta abordagem possui duas vantagens em direitos humanos. Em primeiro lugar, a análise de gasto pode monitorar o respeito pelo estado de um direito específico (por exemplo, o direito à educação ou o direito à saúde). Isto não seria possível se todos os serviços sociais fossem analisados em uma única categoria. Em segundo lugar, dados sobre o gasto orçamentário referente ao direito à educação e o direito à saúde, em geral, são encontrados com mais facilidade, enquanto os dados sobre outros setores sociais (incluindo, por exemplo, serviços de abastecimento de água e moradia) não o são. Isto dificulta ainda mais a aplicação prática destes índices. Essa talvez seja uma das razões possíveis pelas quais o modelo proposto pelo PNUD não tenha sido usado tanto quanto esperado. PNUD. *Human Development Report*, 1991 e *Idem*, *Human Development Report*, 1996.

60. PNUD, 1991.

61. Como destacado pelo PNUD: "As chances de se elevar a carga tributária obviamente variam entre os países, dependendo, entre outras coisas, da estrutura da economia, do grau de desenvolvimento e da capacidade institucional do país". PNUD, 1991.

62. A relação entre promover direitos ESC e promover o crescimento econômico é complexa e merece uma outra análise em separado, o que extrapola o escopo do presente artigo.

63. Ver, por exemplo, CENTRO DE DIREITOS ECONÔMICOS E SOCIAIS (CESR) e INSTITUTO LATINOAMERICANO PARA ESTÚDIOS FISCAIS (ICEFI). *Rights or privileges? Health and Education in Guatemala: time to decide*, no prelo.

64. Ver, por exemplo, COMITÊ DAS NAÇÕES UNIDAS PARA DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. *General Comment 12* (sobre o direito a uma alimentação adequada), 1999, par. 21; *Idem*, *General Comment 14*, par. 53.

65. Um exemplo foi analisado pela Comissão Nacional de Direitos Humanos do Quênia, em seu relatório intitulado *Living Large: Counting the Cost of Official Extravagance in Kenya* (2005). Este relatório mostrou que o governo do Quênia tem despendido mais de 12 milhões na compra de novos carros para oficiais de alto escalão do governo – dinheiro suficiente para enviar 25.000 crianças para a escola em oito anos. Na mesma linha, PNUD cita um exemplo conhecido de um projeto cujo objetivo principal é aumentar o prestígio da liderança do país por meio da construção de uma basílica de 250 milhões para competir com a basílica de São Pedro, em um país onde apenas 10% da população afirma pertencer a esta religião, e onde 82% da população não tem acesso a água segura (PNUD, 1991) [o país a que se refere é Côte d'Ivoire].

66. ALSTON, P. *Ships Passing in the Night: The Current State of the Human Rights and Development Debate Seen Through the Lens of the Millennium Development Goals*. *Human Rights Quarterly*, The Johns Hopkins University Press, v. 27, n.3, 2005.

67. General Comment 14, 2000, par. 19.

68. COMISSÃO PRESIDENCIAL PARA A PAZ DO GOVERNO DA GUATEMALA E PARA A UNIDADE REVOLUCIONÁRIA NACIONAL GUATEMALTECA. *Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria*, 6 de maio de 1996.

69. De acordo com um estudo sobre a natureza das obrigações perante o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas comparou o dinheiro gasto por um estado na implementação de um direito específico estabelecido pelo Pacto com os recursos destinados para o mesmo fim por outros estados com mesmo grau de desenvolvimento para avaliar se o estado estava cumprindo a sua obrigação de utilizar ao máximo os recursos estatais disponíveis. Por exemplo,

ao analisar o Segundo Relatório Periódico da República Dominicana, o Comitê ressaltou, com grande preocupação, que o gasto do estado em educação e capacitação, em relação ao gasto público total, foi inferior à metade encontrada, em média, em outros países da América Latina (SEPULVEDA, M. *The Nature of the obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. Intersentia, 2003).

70. O índice de alocação social e o “índice de prioridade social” são dois dos quatro índices apresentados inicialmente pelo PNUD em 1991. O primeiro refere-se à parcela do gasto do governo referente a serviços sociais e o segundo diz respeito à parcela de gasto no setor social destinada a áreas consideradas prioritárias para o desenvolvimento humano.

71. PNUD, 1991.

72. BANCO MUNDIAL. *World Development Report 1993*.

73. Um exemplo disto é o informativo produzido pelo Centro para os Direitos Econômicos e Sociais sobre o Quênia, um país que de maneira geral, em comparação com os seus países vizinhos da África Subsaariana, não apresenta índices extremamente ruins. Ver *Country Fact Sheet #4, op. cit.*

74. Para maiores detalhes, ver QUINTANA, *op. cit.*, no prelo.

75. Portanto, alguns dos métodos estabelecidos neste artigo poderão ser úteis para o procedimento chamado originalmente de IBSA (sigla em inglês para: Indicadores, Estabelecimento de Metas, Análise das Metas e Avaliação), atualmente sendo desenvolvido por Eibe Riedel (membro do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CESCR) e Catedrático na Universidade de Mannheim), em parceria com FIAN International, para servir de ferramenta para governos e órgãos de tratado da ONU para monitorar a implementação dos tratados de direitos humanos (Disponível em: <<http://ibsa.uni-mannheim.de/html/ibsa.html>>. Último acesso em: 17 de dez. de 2008). Estes métodos, em particular, poderão ser úteis para o debate entre o órgão de tratado da ONU e o Estado parte analisado sobre as metas estabelecidas pelo Estado, a fim de se atingir um consenso sobre elas (fase de avaliação das metas), bem como para que o momento de diálogo interativo entre o Estado Parte e o órgão de tratado sirva de preparação para a elaboração das futuras Observações Finais (fase de avaliação).

76. IGNATIEFF & DESORMEAU, 2005, *op.cit.*

77. CENTRO DE DIREITOS ECONÔMICOS E

SOCIAIS (CESR, sigla em inglês) & INSTITUTO LATINOAMERICANO PARA ESTÚDIOS FISCALES (ICEFI). *Rights or privileges? Health and Education in Guatemala: time to decide*, no prelo.

78. O Centro para os Direitos Econômicos e Sociais também aplica estas ferramentas quantitativas em sua série de informativos, chamados “Visualizing Rights”, sobre países específicos, como parte de seu empenho em fortalecer o monitoramento de direitos humanos feito por vários mecanismos da ONU e por ONGs de direitos humanos (CESR, *Visualizing Rights. Country Fact sheet series*). Estes informativos reúnem indicadores socioeconômicos relevantes com base tanto em fontes internacionais, quanto nacionais, analisa-os com base nos parâmetros internacionais de direitos humanos aplicáveis e apresenta os resultados com o uso de ilustrações para aumentar a efetividade de suas campanhas.

79. UNESCO. *Education for All Development Index (EDI)*. Disponível em: <http://portal.unesco.org/education/en/ev.php-URL_ID=43352&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html>. Último acesso em: 11 de out. de 2008.

80. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA DE GUATEMALA. *Encuesta Nacional de Empleos e Ingresos (ENEI)*, 2004.

81. Para maiores detalhes, ver CESR e ICEFI, *op.cit.*

82. Subnutrição na Guatemala – como em muitos países com altos níveis de subnutrição infantil – não se restringe a um problema de saúde, mas também se apresenta como uma das principais limitações a capacidade de aprendizado dos alunos. Enfrentar este problema é, portanto, essencial para implementar o direito à educação (o mesmo vale, obviamente, com relação ao direito à alimentação e o direito à saúde).

83. RUBIO, F. & SALANIC, V. *Diagnóstico De Habilidades de Lectura y Matemática de Docentes de Primer y Tercer Grado en Escuelas Públicas de Guatemala*. Guatemala: USAID, 2005.

84. “Províncias” na Guatemala são as subdivisões administrativas do país.

85. ICEFI. *Mas y Mejor Educación en Guatemala: (2008-2021): ¿Cuanto nos Cuesta?*, Guatemala, 2007.

86. DI GROPELLO, E. *Barriers to Better Quality Education in Central America*. Banco Mundial, n. 64 (in Brief), Washington, mar. de 2005.

ABSTRACT

In spite of positive developments in the last 60 years, the worldwide promotion and protection of economic and social rights remains a daunting challenge. While millions of people are deprived of clean water, primary health care and basic education, most states do not recognize economic and social rights as more than abstract declarations of principles. Also, governments and international organizations usually tackle these questions exclusively as development challenges, ignoring their relation to human rights obligations. In this article, there is an initial attempt to set out a methodological framework to illustrate how some simple quantitative methods can be used in concrete situations to assess whether a state is violating its human rights obligations. Quantitative tools can help us, as human rights advocates, not only to persuasively show the scope and magnitude of various forms of rights denial, but also in revealing and challenging policy failures that contribute to the perpetuation of those deprivations and inequalities.

KEYWORDS

Human rights accountability – Quantitative methods – Economic and social rights – Center for Economic and Social Rights

RESUMEN

A pesar de los progresos positivos de los últimos 60 años, la promoción y protección de los derechos económicos y sociales en todo el mundo siguen siendo un desafío desalentador. Aunque millones de personas carecen de agua potable, cuidado médico primario y educación básica, la mayoría de los Estados no reconoce los derechos económicos y sociales como algo más que una declaración abstracta de principios. Por otra parte, los gobiernos y los organismos internacionales consideran estos problemas generalmente como retos del desarrollo, ignorando su relación con las obligaciones de derechos humanos. Este artículo, intenta establecer un marco metodológico para ilustrar cómo algunos métodos cuantitativos simples pueden usarse en situaciones concretas para determinar si un Estado está violando o no sus compromisos en materia de derechos humanos. Las herramientas cuantitativas pueden ayudarnos a los defensores de derechos humanos no sólo a demostrar persuasivamente el alcance y la magnitud de las diversas formas de negación de los derechos, sino también a revelar y enfrentar las fallas de las políticas que contribuyen a perpetuar esas privaciones y desigualdades.

PALABRAS CLAVE

Responsabilidad y rendición de cuentas - Métodos cuantitativos - Derechos económicos y sociales - Centro de Derechos Económicos y Sociales



KATHERINE SHORT

Katherine Short formou-se recentemente com BSC (Licenciatura) em Relações Internacionais pela London School of Economics (LSE). Durante seus estudos na LSE, especializou-se em Direito Internacional dos Direitos Humanos e em Ética da Guerra.

Email: kshort@alumni.lse.ac.uk

RESUMO

Em 2006 a Organização das Nações Unidas passou pela maior reforma desde sua fundação, em 1945, demonstrando um compromisso renovado com a proteção dos direitos humanos. A substituição da Comissão de Direitos Humanos pelo Conselho de Direitos Humanos representa a força ascendente do regime internacional de proteção dos direitos humanos. Entretanto, essa mudança não transcorreu sem críticas. Particularmente, alega-se que o Conselho é influenciado por diferentes inclinações políticas, em detrimento de sua efetividade: por exemplo, manter foco desproporcional nos territórios ocupados da Palestina enquanto falha em reagir com prontidão aos abusos cometidos em Darfur. Além disso, o Conselho é claramente desabonado por seu fracasso; tanto em implementar mecanismos eficazes de direitos humanos para impedir as ações de seus próprios membros – consistentes em transgressores de direitos humanos reconhecidos mundialmente – como pela contínua inabilidade em angariar apoio dos EUA. Esse artigo analisa essas críticas.

Original em inglês. Traduzido por Gabriela De Luca.

PALAVRAS CHAVES

Nações Unidas – Conselho de Direitos Humanos – Comissão de Direitos Humanos – Politização.



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível *online* em <www.revistasur.org>.

DA COMISSÃO AO CONSELHO: A ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS CONSEGUIU OU NÃO CRIAR UM ORGANISMO DE DIREITOS HUMANOS CONFIÁVEL?

Katherine Short

1. Introdução

1. A Deixando de desempenhar?

Na 59ª Sessão da Comissão de Direitos Humanos, (“a Comissão”) o então Secretário Geral das Nações Unidas (“ONU”) proclamou que “[n]ós deveríamos nos orgulhar do trabalho das Nações Unidas em desenvolver preceitos e padrões internacionais de direitos humanos. Contudo, não podemos avançar sem antes restaurar a credibilidade e a eficácia dos nossos mecanismos de direitos humanos, e restabelecer o foco na proteção dos direitos individuais”.¹

Essa constatação caracterizou e motivou a crença de que a maquinaria de proteção dos direitos humanos da ONU estava falhando em satisfazer sua missão de “confirmar a fé nos direitos humanos fundamentais, na dignidade e no valor da pessoa humana, nos direitos iguais entre homens e mulheres e entre pequenas e grandes nações”,² bem como de “criar condições mediante as quais a justiça e o respeito pelas obrigações emanadas de tratados e outras fontes de direito internacional sejam mantidas” e “promover o progresso social e melhores padrões de vida em liberdade mais ampla”.³ Ao entrar nos estágios finais de sua existência, a Comissão foi criticada por grande parte da comunidade internacional, incluindo Estados, ONGs e acadêmicos. Essas críticas apontavam para um amplo espectro de falhas sentidas desde a politização indesejada e a tomada de decisões ineficazes até a ausência da assunção de posições apropriadas dentro da ONU. A Comissão estava inegavelmente sofrendo de um grave problema de déficit de credibilidade, o que ameaçava desabonar todo o sistema de direitos humanos da ONU.

Ver as notas deste texto a partir da página 188.

Kenneth Roth, diretor executivo da *Human Rights Watch*, expressou o sentimento popular diante da Comissão quando a descreveu como “um júri formado por assassinos e estupradores, ou uma força policial comandada em grande parte por suspeitos de assassinato e estupro, determinados a impedir a investigação dos seus crimes”.⁴

Como maior resultado da persistência de críticas tão pesadas, em junho de 2006 a Comissão foi substituída pelo Conselho de Direitos Humanos (“o Conselho”), na tentativa de criar um órgão da ONU que fosse fidedigno.

O principal foco do Conselho é debater questões de direitos humanos, bem como abordar e condenar infrações de direitos humanos. Este artigo pretende demonstrar que, apesar do Conselho ter feito esforços no sentido de reparar os diversos problemas que culminaram na perda de credibilidade da Comissão, pode, todavia, ainda ser acusado de possuir predisposições políticas, o que afeta sua credibilidade. Muitas causas têm sido atribuídas a essas falhas. Em primeiro lugar, o Conselho é mau visto por seu fracasso em implementar mecanismos eficazes que impeçam ações de seus próprios membros - consistentes em transgressores de direitos humanos mundialmente reconhecidos. Segundo, o Conselho é amplamente visto como órgão pautado por seletividade política, exemplificada pela evidente obsessão com as violações de direitos humanos nos Territórios Ocupados da Palestina. Terceiro, foi acusado de ser tão ineficaz quanto a Comissão em responder com prontidão a violações, por suposta falta de motivação política. O foco deste artigo é abordar as formas pelas quais o Conselho tenta retificar os fracassos da Comissão, e avaliar seu desempenho. Conclui com uma análise do futuro do Conselho, sobre como ele pode obter êxito e evitar os fracassos de seu antecessor.

1.B O mandato e a gênese da Comissão

A Comissão foi criada sob o artigo 68 da Carta das Nações Unidas como uma Comissão do Conselho Econômico e Social (*Commission to the Economic and Social Council* - “ECOSOC”), sendo-lhe atribuído o encargo inicial de submeter propostas para:

- a) Uma carta internacional de direitos;
- b) Declarações ou Convenções Internacionais sobre liberdades civis, o status da mulher, liberdade de informação, e assuntos relacionados;
- c) A proteção das minorias; e
- d) A prevenção da discriminação com base em raça, gênero, língua e religião.⁵

Desde sua criação após a Segunda Guerra Mundial, a ONU assentou os direitos humanos como um dos três alicerces mais importantes para a sociedade internacional, juntamente com o desenvolvimento econômico e social, e a paz e segurança internacionais.⁶ A criação da Comissão assinalou o triunfo de todos

aqueles peticionando para que padrões universais de direitos humanos fossem reconhecidos e aplicados por organismos no mundo todo. A Comissão foi concebida numa era marcada por altas expectativas, e inicialmente cumpriu sua incumbência de garantir a consolidação de novos padrões. Ainda que tenha caído em descrédito, a formação do órgão foi uma conquista enorme, fortalecendo a noção de que Estados são externamente imputáveis pelo tratamento interno dado aos seus cidadãos.

A Comissão subsistiu à Guerra Fria, momento em que uma abordagem ideológica dos direitos humanos criou intenso conflito entre priorizar os direitos civis e políticos,⁷ com apoio do bloco Ocidental, ou os direitos econômicos e sociais,⁸ com apoio do bloco Oriental. Discussões sobre a definição de “um direito humano” frearam inúmeros esforços da Comissão no sentido de ampliar seu espectro de atuação para atingir a condenação efetiva e a implementação dos direitos humanos. Ademais, a natureza da repartição ideológica do mundo em blocos Comunista e Capitalista significava que o “votar” era previsível, alinhado à ideologia. A Comissão foi incapaz de superar por completo as abordagens ideologicamente contrárias aos direitos humanos mesmo após a Guerra Fria; Tomasevski nota que “a Guerra Fria ainda não teve fim dentro da Comissão. Ela é pano de fundo de muito do que a Comissão faz em termos de direitos econômicos, sociais e culturais”.⁹ Pós 1990, os países continuaram a votar em favor de suas alianças prévias, por exemplo, como Kirkpatrick asseverou, “A Rússia votou quase exatamente como o fez durante a Guerra Fria”.¹⁰ Isso aponta para um problema maior vivido pela Comissão, qual seja, o de que interesses nacionais assumem posições prioritárias sobre os direitos humanos e obstam as críticas por parte de aliados. O voto por poder dos blocos significava que os resultados seriam previsíveis, geralmente não correspondendo à severidade de uma violação a direitos humanos.

Ao passo em que o século vinte chegou ao fim, a Comissão começou a ruir progressivamente, deixando de cumprir seu papel e ainda servindo de apoio aos responsáveis por abusos de direitos humanos, indiretamente garantindo que eles recebessem imunidade do escrutínio internacional pelos próprios mecanismos da Comissão. Transformou-se num órgão ridicularizado e repleto de escândalos, com membros dos mesmos países que pretendia condenar. Em 2003, por exemplo, o Sudão conseguiu uma cadeira na Comissão, a despeito do seu histórico de abusos de direitos humanos. O então Secretário Geral, Kofi Annan, asseverou em 2004 que “a consolidação de padrões que reforcem os direitos humanos não pode ser realizada por Estados que falham em demonstrar compromisso com sua promoção e proteção”.¹¹

O desejo de sustentar o sistema de Westfália, no qual Estados são atores soberanos guiados pela regra da não-intervenção, tem limitado a intervenção na jurisdição de outro Estado, mesmo nos casos em que tal intervenção pode promover o bem do indivíduo sobre o bem do Estado, por meio da aplicação dos padrões universais de direitos humanos. Lauren assevera que a “doutrina da soberania permitiu a líderes nacionais declarar que o que fizessem a seu próprio povo era de sua própria conta, tornando-os imunes a qualquer esforço internacional que pudesse

tentar responsabilizá-los por violações a direitos humanos”.¹² As restrições teóricas e práticas que isso trouxe debastaram a Comissão ao longo de sua existência; “durante suas primeiras duas décadas e meia de existência, a Comissão [...] interpretou seu próprio mandato de forma restrita, tendo como principal foco as atividades promocionais e de consolidação de princípios por meio do esboço de instrumentos de direitos humanos”.¹³ Contudo, enquanto o regime internacional dos direitos humanos crescia, cresciam também as demandas no sentido de que a Comissão ampliasse seu mandato em termos de condenação e monitoramento. Essa extensão de mandato trouxe consigo mais problemas pelas acentuadas críticas à seletividade do monitoramento.

1. C Sucessos da Comissão

A Comissão contribuiu para o surgimento de um vasto domínio de normas de direitos humanos em vários tratados internacionais e no direito internacional consuetudinário. A redação da Declaração Universal de Direitos Humanos (“DUDH”), adotada pela Assembleia Geral no dia 10 de dezembro de 1948, permanecerá com uma das maiores conquistas da Comissão, bem como uma das mais notáveis vitórias em toda a história da ONU. A DUDH teve importantes realizações, como denota Lauren, tendo rapidamente “adquirido uma vida própria e assumido uma crescente força moral, política e inclusive legal por meio do direito consuetudinário”,¹⁴ tornando-se vinculante além de declaratória.

A tarefa inicial da Comissão era de definir padrões desejáveis de direitos humanos universais, especialmente importante no contexto pós-guerra. Upton assevera que “um exame dos protocolos, convenções e declarações iniciados pela Comissão durante sua existência indica claramente que esse órgão cumpriu seu mandato no que se refere ao assentamento de princípios”¹⁵ Introduzindo normas civis e políticas, bem como econômicas e sociais, na sociedade civil, a Comissão demonstrou importante valorização dos direitos econômicos e sociais que haviam sido deixados em segundo plano, com o estabelecimento de Relatores Especiais (“REs”) em áreas como saúde e educação. A criação do RE em direito à educação, em 1998, foi particularmente um grande sucesso, e, como nota Smith, tem sido importante para o reconhecimento “do uso da educação como uma ferramenta para lutar contra a Guerra e o conflito”,¹⁶ confirmando que a Comissão reconhece o papel que os direitos humanos desempenham no desenvolvimento.

“A Comissão alavancou a proteção dos direitos humanos em escala mundial por meio de esforços cada vez mais substanciais, específicos por países e por temas, desenvolvendo um sistema único de Procedimentos Especiais.”¹⁷ O primeiro RE da Comissão relatou abusos de direitos humanos cometidos no Chile sob o governo de Pinochet e, em 2002, outros 41 REs trabalhavam ao redor do mundo examinando abusos de direitos humanos. Esse sistema de REs tem sido muito elogiado por suas habilidades investigativas e relatórios detalhados. Eles já relataram os primeiros sinais de iminentes violações de direitos humanos, identificando problemas que poderiam levar a catástrofes, como, por exemplo, o

precoce reconhecimento de uma emergência humanitária em Ruanda.¹⁸ Contudo, como o antigo RE Pinheiro ressalta, “era improvável que a Comissão designasse REs que não tivessem ao menos a aquiescência de seus próprios governos”,¹⁹ restringindo sua capacidade de condenação. A segurança do indivíduo deve ser prioridade para os REs, e é imprescindível que sejam capazes de manter sua independência e imparcialidade. Seu desempenho foi, ainda, limitado por Estados que se negavam a responder às suas requisições ou que restringiam de alguma forma seu acesso (se concedido). Por exemplo, REs agindo em áreas desde tortura a saúde tiveram acesso negado na Baía de Guantánamo pelo governo dos Estados Unidos.²⁰ Ademais, havia, e ainda há, grande discrepância entre o vasto número de comunicados ou apelos urgentes enviados pelos REs e Grupos de Trabalho, e o número de respostas. Diga-se que o Grupo de Trabalho sobre Desaparecimentos Forçados e Involuntários já encaminhou milhares de requisições a governos ao redor do mundo; porém, recebeu pouquíssimas respostas.²¹

O envolvimento de atores não-estatais levou a Comissão a ser, na superfície, um órgão inclusivo e receptivo às opiniões de todos, com vistas a alcançar um consenso universal. Em sua reunião anual, havia “mais de 3000 participantes, entre instituições nacionais de direitos humanos, agências da ONU e ONGs”²² que se encontravam para discutir assuntos de direitos humanos em um contexto formal. Convidando ONGs e observadores para atender, a Comissão pôde incluir amplo espectro da sociedade internacional. No entanto, ainda que organizações independentes pudessem oferecer sugestões construtivas, ajudando a despolitizar alguns assuntos, havia um problema maior no fato de que ONGs vêm de uma variedade de cenários políticos e, dessa forma, defendem causas específicas.

É possível afirmar que a maior conquista da Comissão está no simples fato de ter passado a existir. Sendo o primeiro organismo mundial com Estados com qualidade de membros focado exclusivamente em direitos humanos, transformou-se numa organização de referência para Estados e indivíduos, tanto para dar conselhos como para receber reclamações. Seu poder investigativo trouxe à tona alguns dos mais terríveis abusos de direitos humanos no mundo e proporcionou o ímpeto necessário para que houvesse mudança. Encorajou governos a agir de forma a melhorar seu histórico de direitos humanos, em evidente esforço para evitar críticas por parte da Comissão. Contudo, suas realizações em garantir e lutar pelos direitos humanos foram ofuscadas por uma crise de credibilidade.

1. D Dificuldades na história da Comissão

Em 2006 a Comissão foi o principal fórum “dentro do qual governos publicamente apontavam e vexavam outros por abusar de seus cidadãos”.²³ Enquanto devia supostamente abrir discussões relevantes e evitar que Estados fugissem de condenações, sua remissão foi questionada quando alguns de seus próprios membros violaram direitos humanos. Um estudo feito pela Freedom House em 2005 revelou que “seis dos dezoito governos mais repressivos, quais sejam, da China, Cuba, Eritreia, Arábia Saudita, Sudão e Zimbábue, são membros

da Comissão de Direitos Humanos [...], representando quase 11 % de seu corpo de 53 membros”.²⁴ Restou claro, de forma cada vez mais preocupante, que Estados buscavam a condição de membro como um escudo contra críticas, ou então como permissão para criticar outros por razões politicamente motivadas. A cadeira da Comissão alternava entre os grupos regionais, e quando caiu no grupo Grupo Africano em 2003, a Líbia, Estado notório pelo péssimo tratamento dado aos seus cidadãos, foi indicada - um problema infelizmente inevitável em organizações verdadeiramente democráticas. A “constatação realista de que organizações internacionais, como a Comissão de Direitos Humanos da ONU, têm seletivamente aplicado regras para apoiar amigos e punir adversários”²⁵ esteve muito presente nos últimos anos da Comissão.

Em maio de 2001 a Comissão foi submetida a escrutínio internacional quando os EUA falhou em ser reeleito pela primeira vez desde que o órgão fora criado. Suspeitava-se que os EUA, sob a nova administração do Bush, não fez esforços efetivos com campanhas por já estar desiludido com a ineficácia da instituição. Outros alegavam que a falta de participação dos EUA nos novos instrumentos de direitos humanos, como no Tribunal Penal Internacional, teve forte influência no sentido de que outros Estados ocidentais votassem contra seu envolvimento na Comissão. Sanger sugere que “a China discretamente fez *lobby* para que os Estados Unidos fosse removido, como retaliação à resolução anual [...] patrocinada por Washington condenando o tratamento de Pequim aos dissidentes e, nesse ano, o movimento Falun Gong”.²⁶

A postura institucional da Comissão como subsidiária do ECOSOC falhou em dar à Comissão a atenção que precisava para ganhar confiabilidade. A importância dos direitos humanos dentro da ONU foi articulada no preâmbulo da Carta das Nações Unidas, como um dos propósitos da ONU, entretanto, não havia recebido posição em lugares equivalentes ao Conselho de Segurança ou ao ECOSOC. Isso passou o recado de que os direitos humanos, ao invés de fundamentais, poderiam ser subsumidos a interesses políticos, econômicos, ou de segurança dos Estados. Com cooperação e boa-fé isso poderia ser superado, mas com os direitos humanos usados como moeda de troca, mudanças institucionais e reestruturação foram essenciais para restaurar a credibilidade nos mecanismos de direitos humanos da ONU.

2. Da Comissão ao Conselho

2.A. *Eventos finais*

Em 2006 já estava claro que mudar era imprescindível para evitar o descrédito de todo o aparato de direitos humanos da ONU. A declaração de Kofi Annan alegando que “se as Nações Unidas pretende cumprir as expectativas de homens e mulheres em todo o mundo – e, de fato, se a Organização quiser levar a causa dos direitos humanos tão a sério como as de segurança e desenvolvimento – aí os Estados-membros devem concordar em substituir a Comissão de Direitos

Humanos por um Conselho de Direitos Humanos de menor porte”.²⁷ O Conselho possui uma posição maior dentro da ONU; é agora subsidiário da Assembléia Geral ao invés da ECOSOC, o que lhe atribui maior destaque internacional.

A Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos de Viena em 1993 trouxe a compreensão de que mudar era praticamente inevitável, já que a Conferência reconhecia as novas prioridades de direitos humanos existentes no mundo, reafirmando a importância crucial da noção de indivisibilidade entre direitos civis e políticos e direitos econômicos e sociais. Em relatório de 2005 “In Larger Freedom”, Kofi Annan propôs uma reforma radical para a Comissão, afirmando que “um déficit de credibilidade foi criado, o que ameaça a credibilidade da [ONU] com um todo”.²⁸ Além disso, o relatório asseverou que a “promoção dos [direitos humanos] tem sido um dos propósitos da Organização desde o início, mas que agora evidentemente requer uma estrutura operacional mais efetiva”,²⁹ sugerindo que isso poderia ser feito por meio da dissolução da Comissão e posterior substituição por um Conselho aprimorado.

O preâmbulo da Resolução da Assembléia Geral 60/251 estabeleceu que o Conselho reconhecera “o trabalho feito pela Comissão e a necessidade de preservar e construir sobre suas conquistas além de reparar suas falhas”.³⁰ A criação do novo Conselho envolveu quase um ano de debates controvertidos sobre sua nova estrutura e mandato. Mary Robinson, prévia Alta Comissária da ONU para os Direitos Humanos, sugeriu que o Conselho foi erguido sobre concessões que levaram ao sacrifício de princípios de direitos humanos.³¹ O Conselho “será guiado pelos princípios da universalidade, imparcialidade, objetividade e não-seletividade, diálogo internacional construtivo e cooperação, com vistas a aprimorar a promoção e proteção de todos os direitos humanos”³² e terá o propósito de assentar padrões internacionais de direitos humanos que sejam objeto de adesão mundial. Como resultado, a nova organização possui mudanças significativas.

A sessão inaugural do Conselho contou com representantes de 153 Estados, incluindo todos os 47 Estados-membros, 154 ONGs internacionais e 25 representantes de organizações internacionais, incluindo a ONU. A votação para o Conselho resultou em decisão quase unânime pelos membros da Assembléia Geral, sob a Resolução 60/251,³³ com votos contrários apenas pelos EUA, Israel, Ilhas Marshall e Palau. Ainda que talvez seja muito cedo para fazer uma ampla análise do novo Conselho, seus fracassos e triunfos já começam a aparecer.

2. B Nova Estrutura e Novos Mecanismos

Depois de muita negociação,³⁴ o Conselho introduziu consideráveis mudanças e melhoras nos trabalhos da Comissão. Estes incluem um mecanismo universal de revisão periódica; critérios mais rígidos para conseguir a qualidade de membro, incluindo medidas para combater a seletividade e garantir representação geográfica mais equitativa; e aspectos procedimentais como maior prontidão nas respostas a emergências de direitos humanos.

2.B.i Mecanismo Universal de Revisão Periódica

Como tentativa de superar as acusações de seletividade e de parcialidade, o Conselho implementou um sistema de exame conhecido como Mecanismo Universal de Revisão Periódica (*Universal Period Review* - “UPR”). A Resolução 60/251 afirmou que o UPR seria “baseado em informações objetivas e confiáveis, sobre o cumprimento, por parte de cada Estado, de suas obrigações e compromissos em termos de direitos humanos, de forma a garantir cobertura universal e tratamento igual a todos os Estados”.³⁵ Esse sistema de revisão primeiro irá examinar 28 membros do Conselho, 2 Estados voluntários e 18 Estados selecionados aleatoriamente. O quadro normativo da revisão é extraído “[d]a Carta das Nações Unidas, da Declaração Universal de Direitos Humanos, instrumentos de direitos humanos de que o Estado seja signatário, promessas e compromissos voluntários feitos pelos Estados, incluindo aqueles subscritos no momento de sua candidatura para a eleição do Conselho de Direitos Humanos”.³⁶

A criação do UPR, ainda que aplaudida por muitos, não escapou das críticas. Em primeiro lugar, a quantidade de tempo que levou para que a revisão fosse iniciada foi criticada como sendo extremamente inaceitável. Contudo, isso foi superado pela revisão planejada para abril de 2008. Em segundo lugar, o Conselho foi confrontado com o desafio de decidir qual Estado deveria ser revisado em primeiro lugar. Críticos alegaram que o Conselho devia primeiro ter examinado todos os seus membros antes de passar à próxima etapa, para garantir que o órgão verificando o cumprimento dos direitos humanos também estivesse promovendo ativamente esses valores por meio de exemplos. O Conselho tem adotado medidas para garantir que esse problema seja resolvido, declarando que todos os membros do Conselho serão examinados durante o período dos três anos em que forem membros.

O mecanismo de revisão é muito ambicioso para um órgão recém-criado. Com 191 Estados reconhecidos na ONU, a tarefa de examinar o histórico de direitos humanos de todos os Estados é enorme e prescinde de um grande quadro de funcionários, grande quantidade de tempo e de verba; três coisas que não são abundantes dentro do Conselho ou da ONU como um todo. Inicialmente, “o Conselho não [tinha] qualquer orçamento para empreender” o UPR,³⁷ o que ameaçava prorrogar sua implementação. No entanto, o Escritório do Alto Comissariado de Direitos Humanos da ONU (“OHCHR”) contribuiu com uma grande quantidade de recursos e de profissionais para trabalhar nesse projeto ambicioso, e a Suíça também reservou um fundo para apoiar Estados menores que estejam preparando seus relatórios UPR. O UPR vai examinar 48 países por ano, o que talvez seja demais para permitir o exame minucioso necessário para cada Estado, mas que irá assegurar que todos os Estados sejam regularmente revisados. Três horas serão reservadas para a revisão de cada Estado, independentemente do Estado ter um bom histórico de direitos humanos ou do tamanho de seu território e população. Enquanto isso mantém igualdade entre Estados-membros, falha em considerar o fato de que Estados com históricos de direitos humanos delicados precisam ser examinados mais de perto.

Ainda que a resolução referente ao UPR tenha previsto que o procedimento de revisão iria “complementar e não duplicar o trabalho dos organismos que monitoram a implementação dos tratados”,³⁸ o Conselho deve assegurar que o sistema de direitos humanos da ONU não use esse mecanismo de revisão como desculpa para não utilizar outros mecanismos da Carta das Nações Unidas e dos Sistemas de Tratados que já registram abusos de direitos humanos. Organismos que monitoram tratados, como o Comitê de Direitos Humanos, entendem que está dentro de sua jurisdição investigar violações, e o Conselho deve mostrar empenho para complementar ao invés de minar ou ofuscar o importante trabalho destes Comitês. O UPR não deixará de levar em conta processos que já estavam em andamento dentro da Comissão, específicos por país, já que os Estados podem convocar sessões especiais e podem examinar direitos humanos específicos independentemente de passarem por revisão.

“Um grupo de três relatores, selecionados por sorteio dentre os membros do Conselho, e pertencentes a diferentes Grupos Regionais (troika), será formado para facilitar cada revisão.”³⁹ Isso induz confiabilidade no órgão, garantindo que nenhum bloco regional de Estados recorra ao processo de revisão como forma de defesa contra possíveis críticas. O UPR tem o potencial de ser um dos maiores sucessos e inovações do Conselho, pois a condenação pode ter impacto crucial nos Estados sob o ponto de vista das relações internacionais políticas e econômicas, um impacto que eles procuram evitar a todo custo. A pressão sob Estados que já estão sob pressão popular para que observem normas de direitos humanos deve fazer com que revisem suas políticas públicas. No entanto, nasce um problema quando Estados tentam influenciar o desfecho do processo de revisão para escapar de exame próprio. Com efeito, o Egito já recorreu a tal subterfúgio.⁴⁰

Na 7ª sessão isso ficou claro após repetidas alegações de representantes de Estado, recorrendo ao UPR para evitar a discussão sobre seu histórico de direitos humanos.

O UPR não é apenas um mecanismo de revisões periódicas, mas também um sistema de monitoramento que compreende a dinâmica entre pares. Os próprios Estados fazem parte da análise de seus semelhantes, o que abre margem para uma combatível politização, a implicar na perda de credibilidade do Conselho. Um dos problemas da prévia Comissão estava no fato de que Estados assumiam o papel de “juízes e defensores ao mesmo tempo [...] [cedendo] em seus pequenos jogos diplomáticos por conta de grandes interesses políticos”.⁴¹ O Conselho, com a incumbência da promoção dos direitos humanos, não precede a relação internacional entre Estados; o fortalecimento de interesses nacionais será inevitavelmente uma prioridade para os Estados. A dependência de cooperação e disposição estatal para condenar de forma justa e imparcial significa que o UPR só poderá funcionar se os Estados estiverem de fato comprometidos com o seu bom desempenho.

O UPR está, agora, completamente operante, e supera as expectativas da crítica. A revisão de Estados tem levado grandes delegações a Genebra, o que

tem contribuído para o preparo e a introdução de documentos – o diálogo interativo tem sido razoavelmente aberto e as recomendações são feitas. Um resultado positivo do UPR que já podemos observar está na ratificação de tratados: Honduras e Equador já ratificaram uma série de tratados como consequência do UPR. Contudo, ainda resta saber se o UPR conseguirá criar precedentes.

2.B.ii Qualidade de membro

A Comissão surgiu como um pequeno grupo de apenas 18 membros; no final do século vinte, já estava com 53 membros. O Conselho tem mantido um tamanho próximo ao da Comissão, com 47 Estados-membros. Duas idéias conflitantes influenciaram discussões referentes à adesão de membros ao Conselho: menos membros que anteriormente, com requisitos mais rígidos de entrada, ou universalidade de membros. Kofi Annan originalmente propôs um conselho menor, que funcionaria como guia, e cuja autoridade moral seria formada por um número menor de membros; um Conselho com admirável histórico de direitos humanos,⁴² o que permitiria discussões e debates mais balizados. Contudo, os problemas relativos às especificidades na qualidade dos membros deste suposto órgão foram excessivos, o que tornou a proposta inviável. Um órgão formado por uma universalidade de membros, como originalmente proposto no Painel de Alto Nível,⁴³ seria muito mais condizente com a ONU, e também levaria à formação de uma mesa de negociações. Logicamente, é melhor que transgressores de direitos humanos estejam envolvidos em debate ativo e participem de discussões, ao invés de que sejam excluídos por completo da comunidade internacional. No final, o Presidente da Assembléia Geral Jan Eliasson propôs um compromisso por meio do qual o Conselho permaneceria relativamente grande, com 47 membros, mas onde cada Estado candidato teria que submeter seu histórico de direitos humanos a apreciação.

O Conselho preocupou-se em introduzir critérios para a adesão de membros mais rígidos do que aqueles utilizados pela Comissão. A Resolução 60/251 afirma que:

Na eleição de membros do Conselho de Direitos Humanos, os Estados-Membros devem levar em conta (1) a contribuição dos candidatos à promoção e proteção dos direitos humanos e (2) às promessas e compromissos voluntários que tenham feito.

*Ainda, os membros eleitos para o Conselho devem (1) defender as mais altas exigências na promoção e proteção dos direitos humanos; (2) cooperar plenamente com o Conselho e (3) ser examinados nos termos do mecanismo universal de exame periódico durante seu período como membro.*⁴⁴

O UPR poderá apoiar a candidatura de um Estado, fornecendo provas de sua contribuição à proteção dos direitos humanos, e os Estados serão obrigados a passar pelo UPR durante seu período de membro.

A subjetividade dos critérios acima foi criticada, formulando-se

exigências para critérios mais objetivos, tal como o exame detido dos tratados de direitos humanos ratificados pelos Estados candidatos. Tais medidas teriam restringido drasticamente o número de Estados-membros, o que afetaria a universalidade e a representação geográfica que o Conselho buscava. Discussões sobre os critérios relativos aos membros permanecem controversas; Schaefer argumentou que “a presunção de que um país é violador de direitos humanos é muito subjetiva. Se você quiser criar um critério [...] que exclui certos países, por que não escolher aqueles que não apóiam a liberalização do comércio ou que não possuem alvos externos de auxílio financeiro? É uma faca de dois gumes”.⁴⁵ Estados ainda são, teoricamente, capazes de obter a qualidade de membro mesmo que estejam sob alguma forma de sanção por parte do Conselho de Segurança por abusos de direitos humanos. Contudo, o pré-requisito para adquirir a qualidade de membro é que Estados respeitem o direito internacional dos direitos humanos e os princípios internacionais, o que restringe a facilidade de ser membro. Apesar disso, Pace nota que “a efetiva implementação desse mecanismo vai exigir um nível de eficiência sem precedentes, e boa-fé dos Estados-membros, para que formulem seus julgamentos com base no fraco histórico dos relatórios de um Estado aos órgãos que monitoram a implementação de tratados – sem mencionar o preparo do Secretariado”.⁴⁶

A nova distribuição geográfica do Conselho permite que Estados em desenvolvimento tenham maior oportunidade de fazer ouvir suas opiniões sobre assuntos de direitos humanos. Ainda que caminhe para a universalidade, essa não é necessariamente a melhor forma de salvaguardar direitos humanos. Equidade em termos de representação geográfica deve ser sopesada em confronto com equidade em termos de bom histórico de direitos humanos. Um Estado só pode servir pelo máximo de dois termos, o que evita a dominação do órgão por certos Estados - numa tentativa de corrigir outra falha da Comissão. Quarenta e sete Estados-membros são “eleitos direta e individualmente por urnas secretas e por maioria absoluta dos membros da Assembléia Geral”.⁴⁷ Membros são eleitos quando recebem maioria absoluta dos votos da Assembléia Geral, devendo receber obrigatoriamente 96 votos. Esse é um número menor de votos que os dois terços que os EUA e o então Secretário Geral exigiram do Conselho. Os membros perdem sua qualidade de membro por grave violação a direitos humanos - uma mudança positiva, mas que ainda faz com que seja consideravelmente mais difícil retirar um membro do Conselho a elegê-lo.

A primeira eleição para o Conselho trouxe melhoras significativas em comparação com o mandato da Comissão, sendo que os graves infratores de normas de direitos humanos sequer candidataram-se. No entanto, o órgão tem sido criticado por permitir que o Egito permaneça como membro até 2010. Alega-se que o governo do Egito torturou a oposição política, o que evoca memórias de quando o Sudão obteve uma cadeira na Comissão - Estado sujeito a críticas pelo tratamento dado aos seus cidadãos na região de Darfur. Por um lado, as urnas permitem que os Estados votem honestamente, sem o temor da

repercussão em outras áreas das relações internacionais. Por outro lado, as urnas secretas levam a uma falta de credibilidade, já que não preveniram adequadamente que Estados como Egito, Argélia, Paquistão, China e Cuba conseguissem cadeiras no Conselho.

2.B.iii Procedimento

Sérias críticas à Comissão referiam-se ao seu fracasso em criar mecanismos eficientes para lidar com crises de direitos humanos urgentes. A Comissão era geralmente incapaz de reagir antes de sua reunião anual, o que dava margem para que os Estados agissem com relativa impunidade. Tal problema foi endereçado pelo Conselho com a previsão das “sessões especiais, quando necessárias, realizadas a pedido de um membro do Conselho com o apoio de um terço dos membros”.⁴⁸ A maior quantidade de reuniões *ad-hoc* também contribuiu para aliviar o grande acúmulo de trabalho que o Conselho desenvolveu ao longo de seu processo de transição. As sessões especiais podem ser convocadas com apenas um terço dos membros do Conselho. Porém, essa facilidade para a convocação de sessões pode tornar o mecanismo mais suscetível à politização, já que não existem garantias contra grupos de Estados com interesses próprios querendo usurpar esse mecanismo para seus próprios fins políticos.

Kofi Annan expressou grave preocupação com relação às aparentes tentativas de enfraquecer e desabonar os Procedimentos Especiais, referindo-se a eles como a “pedra de toque do sistema”.⁴⁹ Ainda que o sistema de Procedimentos Especiais tenha obtido grande êxito, não escapa das críticas. O Conselho, de forma controvertida, escolheu não renovar os mandatos sobre Cuba, Bielorrússia e República Democrática do Congo (RDC), com o mandato sobre o RDC sendo substituído por “uma chamada ambígua para que um grupo temático de Procedimentos Especiais levasse a cabo uma missão conjunta para o país e respondesse ao Conselho em março de 2009”.⁵⁰ Os Procedimentos Especiais também foram fragilizados pelo fato de que há “esforços concentrados por parte de um pequeno número de Estados, incluindo Argélia, Egito e Paquistão, para reescrever as regras que regem a escolha dos mandatos de países, de forma a impor medidas que enfraqueceriam seriamente a independência e a efetividade dos Procedimentos Especiais”.⁵¹

O sistema de envio de REs para a investigação de abusos de direitos humanos, ainda que não esteja livre de problemas, é um dos elementos de maior sucesso no regime de direitos humanos da ONU. Contudo, o futuro da “pedra de toque” do Conselho é incerto. Se Estados continuarem a depreciar esse processo, as repercussões terão impacto em toda a credibilidade do Conselho.

3. O déficit está em pauta no Conselho?

Para que seja uma organização internacional confiável, o Conselho deve corresponder a certos critérios. Deve ser imparcial, consistente, universal e capaz

de responder efetiva e apropriadamente a crises de direitos humanos enquanto ainda ocorrem. Esse artigo agora pretende abordar os sucessos e fracassos do Conselho em relação à observação de tais critérios.

3.A Efetividade

O Conselho deve ser capaz de não apenas revisar periodicamente o tratamento dos Estados aos direitos humanos, como também de responder a emergências humanitárias na medida em que, e quando, elas surgirem. A questão de como lidar com a situação em Darfur foi um dos primeiros problemas extremamente urgentes com o qual o Conselho teve de lidar com prontidão e eficácia, para demonstrar que conseguiria superar o déficit de credibilidade da Comissão, e que é capaz de responder com prontidão a emergências.

A ONU já declarou que mais de duas milhões de pessoas abandonaram os seus lares em Darfur e que centenas de milhares de vidas foram perdidas no transcorrer do conflito. Colin Powell alegou, já em 2004, que “o genocídio tem sido cometido em Darfur e o governo do Sudão e os *Janjawid* guardam responsabilidade, e o genocídio pode ainda estar ocorrendo”.⁵² Cresce a noção de que a comunidade internacional possui a obrigação de reagir, ao menos pela condenação, se não pela intervenção militar. O genocídio em Darfur teve grande repercussão internacional; fez com que o relacionamento entre Sudão e Chade ficasse ainda mais conturbado, vez que mais e mais refugiados fogem através das fronteiras, e, na medida em que tal situação progride, a ameaça é ainda maior para a paz e a segurança internacionais.

Muito tempo transcorreu antes de o Conselho iniciar alguma providência sobre esse assunto lamentável, razão para inúmeras críticas, e, quando agiu, escolheu inicialmente apenas “expressar preocupação”,⁵³ ao invés de proferir uma condenação - como tem feito com grande facilidade no caso de Israel. Há clamor constante para que o Conselho faça mais; a *Minority Rights Group* deu a entender que tem havido “pouco esforço da ONU ou de atores externos para carregar adiante uma solução negociada”.⁵⁴ O Conselho tentou enviar uma missão para Darfur, mas o Sudão não garantiu vistos para a equipe investigativa que tentou entrar no país - uma manobra que a resolução subsequente do Conselho não condenou. Mesmo que tenha, admiravelmente, levado esse encargo adiante ainda que sem a concessão da entrada no país, estabelecendo contato com refugiados e trabalhadores voluntários em Darfur, suas ações foram vagarosas. “Não obstante o grupo de peritos estivesse pronto para entregar seu relatório condenando o Sudão em Setembro, Doru Costea concordou em protelar a entrega por dois meses sem receber nada em troca.”⁵⁵

A decisão de não renovar o mandato⁵⁶ do Grupo de Peritos enfrentou críticas de ONGs de direitos humanos como a Anistia Internacional.⁵⁷

O propósito deste grupo era de supervisionar a implementação das recomendações da ONU concernentes a Darfur, e sua ausência na região trará prejuízos à reputação do Conselho. O RE no Sudão agora assumirá essa incumbência, enquanto simultaneamente investiga abusos em outras localidades do Sudão.

O relatório produzido pelo Conselho no dia 7 de março de 2007⁵⁸ condenou não apenas o Sudão como também a comunidade internacional por sua inabilidade em agir. Tratar da situação em Darfur será uma das provas mais difíceis do Conselho, e sua oportunidade para provar que possui mais credibilidade que a Comissão - dada a prévia inação combinada com a cadeira do Sudão na Comissão. A equipe que investiga Darfur já chamou a resposta da comunidade internacional de “patética”, afirmando que “a solene obrigação da comunidade internacional de exercer sua responsabilidade para proteger [adotada na Cúpula de Chefes de Estado de 2005] é evidente e urgente”. Se um Estado achar que é de seu interesse agir de alguma forma, espera-se que as resoluções do Conselho sejam, de fato, guias morais para adquirir autorização do Conselho de Segurança. As ações do Conselho em Darfur representam uma de suas maiores façanhas, pois, ainda que vagaroso para dar início à ação, uma vez autorizado, o Conselho fez bom uso de seus recursos restritos na análise da situação e na condenação dos abusos. Isso demonstra que o Conselho é capaz de agir diante de crises sem precedentes, o que não significa que sempre agirá dessa forma.

3.B Imparcialidade e universalidade

A capacidade do Conselho responder com efetividade e rapidez ainda é claramente muito vinculada à vontade política de seus membros. A credibilidade do Conselho também é comprometida pelos Estados que optaram por não aderir ao organismo, uma vez que obtém êxito em enfraquecer sua legitimidade. Uma das maiores críticas à Comissão foi a de que, ao longo dos anos, tornou-se órgão extremamente politizado, dependente da vontade política de seus membros para agir. O Conselho está diante do difícil desafio de ganhar a cooperação e a adesão dos maiores poderes do mundo, enquanto permanece imparcial e livre de influências políticas.

Os Estados Unidos foi um dos quatro Estados, junto com Israel, Ilhas Marshall, e Palau, a votar contra a criação do Conselho, e ainda não decidiu buscar uma cadeira no Conselho apesar de ter mantido uma cadeira na Comissão quase que ininterruptamente. O país afastou publicamente o órgão em favor de uma abordagem unilateral dos direitos humanos, argumentando, na superfície, que isto poderia incrementar os direitos humanos, enquanto prometia apoio financeiro à instituição para que seu mandato fosse levado a cabo de forma eficiente. Argumentou também no sentido de que não há garantias suficientes para impedir que o Conselho sofra das mesmas deficiências da Comissão. Comentários sobre a decisão americana sugerem que sua postura é fruto do temor de receber críticas sob o sistema de revisão, resultado da publicidade negativa de grande peso que cerca a questão do tratamento de suspeitos terroristas na Baía de Guantánamo e na prisão de Abu Ghraib⁵⁹ - feita em parte pelo esboço inicial do RE. O país também relutou em participar por não saber se conseguiria exercer influência dominante, evitando, assim,

que seu poder e suas decisões sejam enfraquecidos – não teria, por exemplo, o poder de veto como possui no Conselho de Segurança. Os EUA estão preocupados com seu status de líder mundial e, portanto, o país hesita em validar princípios e valores universais que possam sacrificar isso.

A postura dos EUA em relação ao Conselho trouxe impactos ambíguos no desempenho do organismo. John Bolton, Embaixador dos EUA na ONU, fez objeções em voz alta e caracterizou a resistência americana em assumir compromissos ao afirmar que “nós queremos uma borboleta. Não vamos passar batom numa lagarta e chamar de sucesso”.⁶⁰ Ainda que a oposição dos EUA ao Conselho comprometa sua credibilidade e reputação, pode-se dizer que, durante os estágios iniciais, o Conselho foi até mesmo beneficiado pela sua posição. Os EUA defenderam persistentemente que fossem estabelecidos critérios mais rígidos para a adesão de membros, o que influenciou na atual estrutura do órgão. Além disso, uma vez que o Estado tenha deixado clara sua oposição ao Conselho e sua intenção em não tomar parte, a formação do órgão pôde prosseguir com menores concessões.

A ausência dos EUA no Conselho trouxe repercussões para sua credibilidade e para que pudesse agir com legitimidade mundial. Como o maior financiador da ONU, os Estados Unidos é inegavelmente seu membro mais poderoso. E como resultado direto da condenação de Israel por parte do Conselho, os EUA alegam que o Conselho desenvolveu um déficit de credibilidade semelhante ao da Comissão, e ameaça cortar financiamento.⁶¹ Já houve discussão sobre a viabilidade do Conselho prosseguir com seu sistema de revisão periódica, sendo que a redução de verba prejudicaria sua inovação mais premiada.

A aquiescência e a cooperação dos EUA são fatores necessários para o bom desempenho do Conselho, uma vez que o órgão prescinde do financiamento, do apoio, e da influência política dos EUA sobre outros Estados para garantir que normas de direitos humanos sejam observadas. Se os Estados Unidos não seguem padrões extremamente elevados de direitos humanos, outros Estados também não serão compelidos a tanto, usando as ações do EUA como subterfúgio. Porém, os EUA têm progressivamente ampliado seu envolvimento no Conselho, tendo inclusive optado por ser observador nas reuniões. Um futuro de cooperação entre EUA e Conselho parece otimista, com o Estado aparentemente começando a aceitar o trabalho do Conselho. Tal parceria contribuiria para restaurar a fé no compromisso dos EUA com o direito internacional dos direitos humanos e elevaria a postura e a reputação internacional do Conselho.

O Conselho já foi criticado por falhar em promover direitos humanos universais e, conseqüentemente, desamparar as pessoas do mundo que vivem sob regimes repressivos. “Uma abordagem sectária pelo Conselho de Direitos Humanos não ajudará as vítimas do conflito [Árabe-Israelense]. Apenas enfraquecerá a nova reputação do Conselho.”⁶² O Conselho já começou a reconhecer essa falha, evidente na declaração do atual Presidente Doru Costea que, com referência ao conflito Israel-Palestina, assumiu que “o Conselho fracassou”.⁶³ George Bush já afirmou que “o organismo silenciou sobre a

repressão de regimes de Havana a Caracas, a Pyongyang e Teerã, enquanto focava excessivamente sua crítica em Israel”.⁶⁴ O Conselho tornou a convocação de sessões especiais mais fácil justamente para permitir uma resposta mais ágil a violações quando elas ocorrem. Até o momento, esse mecanismo tem sido pouco utilizado, contudo, está dentro das capacidades dos Estados-membros convocar sessões que cubram tanto assuntos temáticos como assuntos específicos por país.

Após incentivos de Kofi Annan para que fossem tomadas “ações urgentes” sobre a situação, houve sessão especial para tratar de Darfur em Dezembro de 2006, assinalando uma mudança positiva com relação às prévias abordagens mais fracas à situação. De fato, “o Conselho cumpriu seu mandato ‘elevando-se às suas responsabilidades’, ‘priorizando pessoas antes de políticas’ e, assim, concretizando sua credibilidade”.⁶⁵ A sessão assumiu um distanciamento das sessões especiais anteriores - altamente politizadas e focadas em Israel.⁶⁶

Contudo, ainda que muito elogiada, a sessão não teve repercussão suficientemente forte para mudar a situação em Darfur.

3.C Consistência

Para evitar acusações relacionadas a seletividade e politização, o Conselho deve reagir às questões de direitos humanos com consistência e sem depender das alianças ideológicas, políticas ou econômicas de seus membros. Deve desenvolver padrões de direitos humanos que sejam universalmente aplicáveis a todos os Estados.

O mais polêmico dos caminhos que o Conselho decidiu tomar foi em relação aos Territórios Ocupados da Palestina. Manteve uma condenação desproporcional contra ações militares israelenses, negligenciando a condenação de outros Estados e a cobertura de outros assuntos. O Conselho ainda não demonstrou imparcialidade, ao menos não numericamente, reforçando a opinião da crítica de que é um organismo politizado e incapaz de agir de forma justa. Em sua primeira reunião, o Conselho definiu que Israel seria assunto permanente de na pauta e, ao fazer isso, ignorou grandes violações de direitos humanos em outros países. Essa falta de imparcialidade não passou despercebida e levou a severas críticas pela mídia, por acadêmicos e pela ONU.⁶⁷ Ban Ki-Moon, Secretário Geral empossado, expressou decepção na “decisão do Conselho em isolar um item regional específico, dada a extensão e o escopo das alegações de violações de direitos humanos ao redor do mundo”.⁶⁸

As ações do Conselho durante sua segunda sessão referente ao conflito de 2006 no Líbano foram unilaterais, condenando o Estado de Israel enquanto ignoravam violações de direito internacional pela parte oposta, o Hezbollah. Diga-se que, dentre as seis sessões especiais convocadas desde sua criação, o Conselho dedicou quatro a Israel. Louise Arbour, antiga Alta Comissária de Direitos Humanos da ONU, argumentou que “a independência, imparcialidade e objetividade de tal inquirição devem ser garantidas não apenas pela

credibilidade dos membros do painel, como também pelo escopo e pela natureza de seus mandatos”⁶⁹ e o Conselho está falhando em cumprir esse mandato.

A resolução que condenou a ação israelense na faixa de Gaza teve votos contrários por parte de muitos Estados europeus, incluindo a França e a Alemanha, os quais sustentaram que o Conselho deveria tratar esses assuntos sensíveis e controvertidos de uma forma mais equilibrada.⁷⁰ Além disso, as resoluções referentes aos territórios ocupados não contém referências explícitas aos rojões atirados por grupos militantes palestinos, mas condenam repetidamente o Estado de Israel. Se o Conselho não consegue escapar de Estados que criam blocos de acordo com posições religiosas ou ideológicas, e que votam de acordo com tais blocos ao invés de votar com imparcialidade diante de abusos de direitos humanos, então não conseguirá manter qualquer resquício de credibilidade.

A polêmica emenda ao mandato do RE sobre liberdade de expressão, apoiada pela Organização da Conferência Islâmica e por Estados como China e Rússia, divulgada em março de 2008, foi declarada pela International Humanist and Ethical Union como “o fim dos Direitos Humanos Universais”.⁷¹ A emenda prevê que o RE deve relatar com base no “abuso do direito de liberdade de expressão que constitui ato de discriminação religiosa ou racial”.⁷² A resolução foi criticada por muitos Estados na medida em que foi vista como uma violação ao livre discurso, e os Estados “eram da opinião de que dava ao RE ‘poderes de polícia’, o que seria contrário à prática assentada dos Procedimentos Especiais e ameaçava criar precedentes”.⁷³ A liberdade de expressão é um dos mais fundamentais direitos humanos e deve ser protegida para garantir uma sociedade livre. Ademais, para provar que é órgão consistente e confiável, o Conselho não pode apenas comentar imparcialmente sobre os direitos humanos de todos os Estados, mas deve cobrir todos os seus aspectos, garantindo sua indivisibilidade.

4. Recomendações e conclusões

Três fatores-chave impediam a credibilidade da Comissão: a falta de mecanismos efetivos, a politização e a inabilidade de responder a questões de direitos humanos com prontidão. Em 2006 não era vista como um órgão confiável, urgindo reforma - o que foi possível com o término da Guerra Fria e a ascensão do regime internacional de direitos humanos. Surgiu a necessidade de uma organização que fosse respeitada pela comunidade internacional. A Human Rights Watch declarou que “o déficit de credibilidade da Comissão de Direitos Humanos, especialmente em seus últimos anos, criou uma demanda para um organismo mais condizente com seus princípios, confiável, objetivo, firme em seu trato com governos, e ágil em suas respostas”.⁷⁴ O foco desse artigo foi avaliar se a ONU teve êxito em criar esse organismo confiável dentro do regime de direitos humanos, superando as falhas-chave da Comissão.

A criação do Conselho foi recebida de forma variada, e o órgão conta com o envolvimento de Estados em diferentes níveis de engajamento. Os EUA,

como membro mais influente da ONU, e como seu maior financiador, foi inicialmente uma das vozes mais críticas, o que ameaçou causar grandes problemas ao órgão. Resta claro que a ONU finalmente começou a reconhecer seu terceiro pilar - a proteção dos direitos humanos - mostrando dedicação à “persecução do ideal cada vez mais divulgado de que há uma responsabilidade internacional coletiva a proteger”.⁷⁵ No entanto, as persistentes acusações de politização ameaçam seu futuro. O novo Conselho introduziu alterações significativas em relação à Comissão, incluindo novos critérios para membros, incrementos no processo das reuniões, e uma posição mais elevada dentro da ONU, o que teve o condão de dar vida nova ao Conselho para investigar abusos de direitos humanos. “Sua sessão inaugural de duas semanas em junho de 2006 atraiu milhares de participantes, incluindo representantes dos 47 Estados-membros, 108 outros Estados, 25 da ONU e outras organizações internacionais, além de 154 ONGs internacionais.”⁷⁶

A Comissão não possuía mecanismos eficazes para impedir que infratores de normas de direitos humanos ganhassem uma cadeira no órgão. A superação disso requer que seus membros passem por revisões periódicas, uma manobra que aumenta a transparência do órgão. O UPR representa a mudança institucional mais impressionante dentro do Conselho; ele pretende reduzir a politização e contrapor a seletividade. Nenhum Estado deixará de ser examinado, independentemente de seu poder ou de suas contribuições para a ONU. Cuba criticou a Comissão por ser “um tribunal de inquisição para os ricos”,⁷⁷ a China sustentou que na Comissão “o progresso dos direitos humanos em certas partes do mundo poderia ser inflado em proporções exageradas como meio de cumprir propósitos políticos escondidos. Pela mesma razão, graves violações de direitos humanos também poderiam ser ignoradas de propósito”.⁷⁸ Com a nova habilidade de suspender membros, o Conselho pode atingir a meta de ser um órgão renomado e aprimorar os direitos humanos.

Sessões específicas por país abrem margem para excluir países que merecem ser vexados e que estão mais sujeitos à politização antigamente atribuída à Comissão, portanto, este é um dos maiores desafios para o Conselho. O Conselho pôs medidas em ação para facilitar a convocação de sessões especiais e deve fazer uso dessa possibilidade para discutir assuntos temáticos que podem contrapor a possível politização. Desde sua primeira sessão em junho de 2006, o Conselho fez de Israel item permanente da pauta, subseqüentemente dedicando a maioria de suas sessões especiais ao assunto. A obsessão do Conselho com Israel ameaça ruir sua credibilidade, impedindo que suas perspectivas se concretizem e, ainda, enfraquecendo todo o bom trabalho que já realizou. A facilidade com que sessões especiais podem ser convocadas permitiu que Estados com uma agenda política ulterior convocassem sessões para aprofundar seus próprios interesses. As sessões especiais deveriam ser usadas não apenas para investigar problemas específicos de países, mas também para tratar de violações temáticas de direitos humanos, o que, assim, reduziria a politização.

O Conselho substituiu a reunião anual da Comissão por três reuniões anuais

e incorporou subsídios adicionais para convocar sessões de emergência, mas ainda não responde a violações específicas de direitos humanos com a prontidão e eficácia suficientes. Como visto em Darfur, quando uma verdadeira e grave emergência de direitos humanos ocorre, o Conselho é lento e ineficaz em suas ações - isto quando não há disposição política para encorajar ação. A situação catastrófica em Darfur progride, e a falha do Conselho em agir teve sérias implicações nas vidas dos indivíduos.

Tomando os Estados Unidos como exemplo-chave, esse artigo atentou para a importância de conseguir a participação e a cooperação de um dos maiores poderes do mundo. O Conselho apresenta muitas melhoras organizacionais em relação à Comissão, e há espaço suficiente dentro de seu mandato para que passe a desempenhar seu papel com maior credibilidade. O problema está no fato de depender dos Estados para fazer pleno uso dessas oportunidades. Os Estados são relutantes em sacrificar laços políticos e econômicos que possuem com seus pares para fazer cumprir princípios de direitos humanos que não afetam diretamente seus próprios interesses. São os Estados-membros do Conselho que o impedem de agir com prontidão e eficácia a violações de direitos humanos repentinas, e não suas possíveis deficiências institucionais.

Ainda que o Conselho atualmente sofra de problemas estruturais, há provisões destinadas a permitir reformas mais profundas - uma vantagem que não esteve à disposição da Comissão. Contudo, o Conselho não pode formar um órgão de direitos humanos que seja confiável e eficaz se seus próprios membros não seguem os padrões que prega. Por tal razão, o envolvimento de ONGs no Conselho é uma novidade positiva, uma vez que abre as portas para opiniões independentes sobre abusos de direitos humanos. O Conselho inclusive considera recomendações e relatórios de ONGs no UPR. No entanto, “até que as Nações Unidas responsabilize seus membros por deixar de observar normas de direitos humanos já bem consolidadas, a ONU não é o melhor fórum para o proposto Conselho de Direitos Humanos”.⁷⁹ A ONU é um organismo inadequado para condenar abusos de direitos humanos, pois, mesmo nos casos em que os abusos são suficientemente documentados, os Estados não assumem responsabilidade. Além disso, ainda não há mecanismos adequados para impedir que violadores de direitos humanos ganhem a condição de membro. O Conselho transforma-se em órgão maculado por aquiescência e por concessões, ao invés de ser órgão que trabalha para proteger os direitos humanos dos indivíduos. Um órgão mais efetivo poderia ser formado independentemente da ONU, por Estados realmente democráticos e liberais, visto que o Conselho não é capaz de sustentar a condição de simultaneamente assumir o papel de infrator e de polícia sem perder sua credibilidade.

O Conselho ainda é um projeto jovem da ONU e tem a capacidade de “construir uma ponte para ajudar a diminuir a lacuna entre a elevada retórica de direitos humanos presente nos corredores das Nações Unidas, e a séria realidade no solo”.⁸⁰ O Conselho apenas começou a perceber seu potencial de promover grandes avanços e conquistas na área dos direitos humanos. Será revisado em 2011 - um teste importante que poderá elevar o status do Conselho e provar à

comunidade internacional que é capaz de sustentar padrões internacionais de direitos humanos. Se falhar, seus esforços devem ser radicalmente revistos, e possivelmente reformados mais uma vez para resolver os problemas em destaque. Contudo, o real desafio está na batalha diária das vítimas de direitos humanos por justiça e reparação. O Conselho deve agir em favor das vítimas. “A autoridade moral da ONU depende de sua habilidade em responder efetiva e rapidamente ao pleito de vítimas de abusos de direitos humanos ao redor do mundo” declarou Roth, acrescentando que o Conselho “pode ser forçado a trabalhar se os governos do mundo demonstrarem o compromisso necessário para tanto. O poder de transformação está em suas mãos”.⁸¹

BIBLIOGRAFIA:

- ANISTIA INTERNACIONAL. **Human Rights Council: Council continues to struggle to establish itself as an effective human rights body**, 4 de abr. de 2008. Disponível online em: <<http://www.amnesty.org/en/library/info/IOR41/008/2008>>. Último acesso em: 4 de out. de 2008.
- ANISTIA INTERNACIONAL. **UN Human Rights Council resumed sixth session: Promise for the future haunted by ghosts of the past**, 20 de dez. de 2007. Disponível online em: <<http://www.amnesty.org/en/library/info/IOR41/029/2007/en>>. Último acesso em: 4 de out. de 2008.
- ANNAN, K. **Urging end to impunity, Annan sets forth ideas to bolster UN efforts to protect human rights**. Secretary-General, UN Doc SG/SM/10788, 8 de dez. de 2006.
- ARBOUR, L. **2nd Session of the Human Rights Council**. Former United Nations High Commissioner for Human Rights, 11 de ago. de 2006.
- BOLTON, J. United States: A caterpillar in lipstick?; The UN's Human Rights Council. **The Economist**, London, v. 378, I. 8467, 4 de mar. de 2006.
- BROWN, R. Vote on Freedom of Speech marks the end of Universal Human Rights. **International and Humanist Ethical Union**, Amsterdam, 30 de mar. de 2008.
- BUHRER, J.C. **UN Commission on human rights loses all credibility**. Reporters without Borders, ago. de 2003.
- BUSSARD, S. **Human Rights Budget Crisis**. Geneva Human Rights Tribune, 11 de dez. de 2007.
- Carta da Organização das Nações Unidas**. San Francisco, 1945.
- DEEN, T. U.S. Isolated in Opposing New Human Rights Body. **Interpress News Service**, 10 de mar. de 2006.

- ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **110th US Congress - 1st Session**, 4 Jan. 2007. Disponível online em: <www.theorator.com/bills110/text/hr225.html>. Último acesso em: 4 de out. de 2008.
- FERNANDEZ-PALACIOS, J.A. **Commission on Human Rights Opens Sixty-First Session**, UN Doc HR/CN/1107, 14 de mar. de 2005.
- GINGRICH, N. & MITCHELL, G. **American Interests and UN Reform: Report of the Task Force on the United Nations**. Washington: United States Institute of Peace, 2005.
- Human Rights Law Review**, Oxford University Press, v. 5, n. 2, 2005.
- HUMAN RIGHTS WATCH. **Lebanon/Israel: U.N. Rights Council must protect civilians, body should urge investigation of wartime abuses by all parties**, Genebra, 11 de ago. de 2006. Disponível online em: <<http://www.hrw.org/english/docs/2006/08/11/lebanol3967.htm>>. Último acesso em: 4 de out. de 2008.
- HUMAN RIGHTS WATCH. **Human Rights Council: No more business as usual**, Backgrounder, maio de 2006. Disponível online em: <<http://www.hrw.org/backgrounder/un/un0506/un0506.pdf>>. Último acesso em: 4 de out. de 2008.
- Independent Inquiry**, Actions of the United Nations during the 1994 Genocide in Rwanda, 15 de dez. de 1999.
- INTERNATIONAL SERVICE FOR HUMAN RIGHTS. **Human Rights Council 4th Special Session**, 12-13 de dez. de 2006. Disponível online em: <http://www.ishr.ch/hrm/council/other/cmreports/specialsessions/Fourth_Special_Session.pdf>. Último acesso em: 4 de fev. de 2008.
- KI-MOON, B. **Secretary General urges Human Rights Council to take responsibilities seriously, stresses importance of considering all violations equally**. UN Doc SG/SM/11053, 20 de junho de 2007.
- KIRKPATRICK, J. UN human rights panel needs some entry standards: a scandal in Geneva. **Daily Times**, Pakistan News, 15 de maio de 2003.
- LAUREN, P. To preserve and build on its achievements and to redress its shortcomings: the Journey from the Commission on Human Rights to the Human Rights Council. **Human Rights Quarterly**, Baltimore, v. 29, n. 2, 2007.
- MARTINETTI, I. **The Human Rights Council. A Butterfly or a Caterpillar in Lipstick?**. UN Reform Watches, Centre for UN Reform, v. 14, 2006.
- MERTUS, J. **United Nations and Human Rights. Global Institutions**. Oxford: Routledge, 2005.
- NAÇÕES UNIDAS. CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS. **Mandate of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression**. UN Doc A/HRC/RES/7/36, 2008.
- NAÇÕES UNIDAS. CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS. **Promotion**

and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development. Relatório do Grupo de Trabalho sobre Desaparecimentos Forçados ou Involuntários A/HRC/7/2, 10 de jan. de 2008.

NAÇÕES UNIDAS. CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS. **Human Rights Council concludes third session largely devoted to organisation of future work.** Geneva, HRC Doc HRC06088E, 8 de dez. de 2006.

NACIONES UNIDAS. CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS. **Quarto período de sessões. Aplicação da Resolução 60/251 da Assembléia Geral**, 15 de mar. de 2006 intitulada “Conselho de Direitos Humanos”, UN Doc A/HRC/4/80, 2006.

NAÇÕES UNIDAS. **Universal Periodic Review - First Session.** UPR Alert, Open Information Meeting, 4 de abr. de 2008.

NAÇÕES UNIDAS. **Human Rights Council Group of Experts on the situation of human rights in Darfur.** UN Doc A/HRC/6/L.51, 13 de dez. de 2007.

NAÇÕES UNIDAS. **President Bush's Address to the United Nations General Assembly**, 25 de set. de 2007.

NAÇÕES UNIDAS. **Institution-building of the United Nations Human Rights Council**, UN Doc A/HRC/RES/5/1, junho de 2007.

NAÇÕES UNIDAS. **The 4th Special session of the Human Rights Council on the human rights situation in Darfur.** Geneva, 12-13 de dez. de 2006.

NAÇÕES UNIDAS. **Situation of human rights in Darfur.** Human Rights Council, Decision S-4/101, 13 de dez. de 2006.

NAÇÕES UNIDAS. **The 4th Special session of the Human Rights Council on the human rights situation in Darfur.** Geneva, 12-13 de dez. de 2006.

NAÇÕES UNIDAS. **General Assembly Resolution 60/250**, 23 de dez. de 2005.

NAÇÕES UNIDAS. **UN Experts address concerns regarding Guantanamo Bay Detainees.** UN Press Release, Doc HR/4860, 26 de junho de 2005.

NAÇÕES UNIDAS. **The 2005 World Summit Outcome.** High Level Panel Report, UN Doc A/Res/60/1, 2005.

NAÇÕES UNIDAS. **Relatório do Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças.** UN Doc A/59/565, 2 de dez. de 2004.

NAÇÕES UNIDAS. **In larger freedom; towards security, development and human security for all.** UN Secretary General, UN Doc A/59/2005, set. de 2004.

NAÇÕES UNIDAS. **59th Session of the Commission on Human Rights.** UN Secretary General, A/59/565, 2004.

NAÇÕES UNIDAS. **General Assembly Resolution 60/251**, 27 de mar. de 2001.

- NAÇÕES UNIDAS. **Report of the Independent Inquiry into the Actions of the United Nations during the 1994 Genocide in Rwanda**. Security Council, 16 de dez. de 1999.
- NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional de direitos civis e políticos**, 16 de dez. de 1966.
- NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional sobre direitos econômicos, sociais e culturais**, 16 de dez. de 1966.
- NAÇÕES UNIDAS. **Resolução 9(2)**, 21 de junho de 1946.
- PACE, J. The UN Human Rights Council: Opportunities and Challenges. **Jurist**, University of Pittsburgh, v. 3, abr. de 2006.
- PINHEIRO, P.S. Musings of UN Special Rapporteur on Human Rights. **Global Governance**, v. 9, n.1, p. 7-14, jan.-mar. de 2003.
- POWELL, C. **The Crisis in Darfur**. Testimony Before the Senate Foreign Relations Committee, Washington DC, 9 de set. de 2004. Disponível online em: <<http://www.state.gov/secretary/former/powell/remarks/36042.htm>>. Último acesso em: 4 de out. de 2008.
- ROBINSON, M. Human Rights: a needed UN Reform. **International Herald Tribune**, Paris, 2 de mar. de 2006.
- ROTH, K. Despots Pretending to Spot and Shame Despots. **International Herald Tribune**, 17 de abr. de 2001.
- SANGER, D. House threatens to hold UN dues in loss of a seat. **New York Times**, 9 de maio de 2001.
- SCHAEFER, B. **The U.N. Human Rights Council is not enough: time for a new approach to human rights**. Washington: Heritage Foundation, 8 de fev. de 2006.
- SHAMIR, S. **UN human rights chief: we failed in handling Israel-PA conflict**, Haaretz, 30 de set. de 2007.
- SMITH, R. **Textbook in International Human Rights**. Oxford: Oxford University Press, 3ª ed., 2007.
- SRINIVASAN, S. Minority Rights, early warning and conflict prevention: lessons from Darfur. **Minority Rights Group**, London, out. de 2006.
- STEINER; ALSTON & GOODMAN. **International Human Rights in context: laws, politics, morals**. Oxford: Oxford University Press, 3a. ed., 2007.
- STOYANOVA, M. **The 7th Session of the UN Human Rights Council Geneva**, 3-28 de mar. de 2008, Friedrich Ebert Stiftung Report, abr. de 2008.
- TERLINGEN, Y. The Human Rights Council: a new era in UN Human Rights work?. **Ethics & International Affairs**, New York: Carnegie Council, v. 21, n. 2, 2007.
- TOMASEVSKI, K. Has the Right to Education a future within the United Nations?. **Human Rights Law Review**, Oxford University Press, v. 5, n. 2, 2005.

UPTON, H. The Human Rights Council: first impressions and future challenges. **Human Rights Law Review**, Oxford University Press, v. 7, n.1, 2007.

VANN & GASPARINI. Happy New Year, Mr President!. **Human Rights Tribune**, Geneva: InfoSud, 16 de dez. de 2007.

VOETEN & LEBOVIC. The politics of shame: the condemnation of countries, human rights practices in the UNCH. **International Studies Quarterly**, Denton: Blackwell Publishers, v. 50, n. 4, 2006.

ZUKANG, S. **Commission on Human Rights Opens Sixty-First Session**, UN Doc HR/CN/1107, 14 de mar. de 2005.

NOTAS

1. NAÇÕES UNIDAS. 59th Session of the Commission on Human Rights. UN Secretary General, A/59/565, 2004.

2. Ibid.

3. Preâmbulo da Carta das Nações Unidas.

4. ROTH, K. Despots Pretending to Spot and Shame Despots. **International Herald Tribune**, 17 de abr. de 2001.

5. NAÇÕES UNIDAS. Resolução 9(2), 21 de junho de 1946.

6. Carta da Organização das Nações Unidas. San Francisco, 1945, artigo primeiro.

7. Direitos civis e políticos compreendem o direito à vida, o direito a não ser sujeito a tortura e o direito ao julgamento justo, além de outros direitos previstos no Pacto Internacional dos direitos civis e políticos (1966).

8. Direitos econômicos e sociais compreendem o direito ao trabalho, o direito a não passar fome e o direito à saúde, entre outros direitos previstos no Pacto Internacional sobre direitos econômicos, sociais e culturais (1966).

9. TOMASEVSKI, K. Has the Right to Education a future within the United Nations?. **Human Rights Law Review**, Oxford University Press, v. 5, n. 2, 2005, p. 209.

10. KIRKPATRICK, J. UN human rights panel needs some entry standards: a scandal in Geneva. **Daily Times**, Pakistan News, 15 de maio de 2003.

11. NAÇÕES UNIDAS. Relatório do Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças.

UN Doc A/59/565, 2 de dez. de 2004, par. 283.

12. LAUREN, P. To preserve and build on its achievements and to redress its shortcomings: the Journey from the Commission on Human Rights to the Human Rights Council. **Human Rights Quarterly**, Baltimore, v. 29, n. 2, 2007, p. 311.

13. MERTUS, J. **United Nations and Human Rights**. Global Institutions. Oxford: Routledge, 2005, p. 54.

14. LAUREN, 2007, *op. cit.*, p. 319.

15. UPTON, H. The Human Rights Council: first impressions and future challenges. **Human Rights Law Review**, Oxford University Press, v. 7, n.1, 2007, p.36.

16. SMITH, R. **Textbook in International Human Rights**. Oxford: Oxford University Press, 3^a ed., 2007, p. 317.

17. TERLINGEN, Y. The Human Rights Council: a new era in UN Human Rights work?. **Ethics & International Affairs**, New York: Carnegie Council, v. 21, n. 2, 2007, p.168.

18. Veja Reportagem do jornal **Independent Inquiry**, Actions of the United Nations during the 1994 Genocide in Rwanda, 15 de dez. de 1999 (NAÇÕES UNIDAS. Report of the Independent Inquiry into the Actions of the United Nations during the 1994 Genocide in Rwanda. Security Council, 16 de dez. de 1999).

19. PINHEIRO, P.S. Musings of UN Special Rapporteur on Human Rights. **Global Governance**, v. 9, n.1, p. 7-14, jan.-mar. de 2003, p.7.

20. NAÇÕES UNIDAS. UN Experts address

- concerns regarding Guantanamo Bay Detainees. UN Press Release, Doc HR/4860, 26 de junho de 2005.
21. Veja: NAÇÕES UNIDAS. CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS. "Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development", Relatório do Grupo de Trabalho sobre Desaparecimentos Forçados ou Involuntários A/HRC/7/2, 10 de jan. de 2008.
22. MARTINETTI, I. *The Human Rights Council. A Butterfly or a Caterpillar in Lipstick?*. UN Reform Watches, Centre for UN Reform, v. 14, 2006, par. 2.
23. VOETEN & LEBOVIC. The politics of shame: the condemnation of countries, human rights practices in the UNCH. *International Studies Quarterly*, Denton: Blackwell Publishers, v. 50, n. 4, 2006, p. 861.
24. SANGER, D. House threatens to hold UN dues in loss of a seat. *New York Times*, 9 de maio de 2001.
25. VOETEN & LEBOVIC, 2006, *op. cit.*, p. 862.
26. SANGER, 2001, *op. cit.*
27. NAÇÕES UNIDAS. Secretário Geral da ONU. *In larger freedom; towards security, development and human security for all*, UN Doc A/59/2005, set. de 2004, p.183.
28. *Ibid.*, p.183.
29. *Ibid.*, p.183.
30. NAÇÕES UNIDAS. *Fourth Session of the Human Rights Council*. Implementation of General Assembly Resolution 60/251 of 15 Mar. 2006 entitled Human Rights Council, UN Doc A/HRC/4/80, 2006.
31. ROBINSON, M. Human Rights: a needed UN Reform. *International Herald Tribune*, Paris, 2 de mar. de 2006.
32. NAÇÕES UNIDAS. *General Assembly Resolution 60/250*, 23 de dez. de 2005.
33. *Ibid.*
34. Veja: NAÇÕES UNIDAS. *The 2005 World Summit Outcome*. High Level Panel Report, UN Doc A/Res/60/1, 2005 e *In Larger Freedom*, 2005.
35. *Ibid.*
36. NAÇÕES UNIDAS. *Institution-building of the United Nations Human Rights Council*, UN Doc A/HRC/RES/5/1, junho de 2007.
37. BUSSARD, S. Human Rights Budget Crisis. *Geneva Human Rights Tribune*, 11 de dez. de 2007.
38. NAÇÕES UNIDAS. *General Assembly Resolution 60/251*, 27 de mar. de 2001.
39. ONU, A/HRC/RES/5/1, 2007.
40. NAÇÕES UNIDAS. *Universal Periodic Review - First Session*. UPR Alert, Open Information Meeting, 4 de abr. de 2008.
41. BUHRER, J.C. *UN Commission on human rights loses all credibility*. Reporters without Borders, ago. de 2003.
42. ONU, UN Doc A/59/565, 2004, par. 183.
43. ONU, UN Doc A/Res/60/1, 2005, par. 285.
44. Sugestões para promessas e compromissos voluntários dos candidatos à eleição para o Conselho de Direitos Humanos, Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos.
45. SCHAEFER, B. *The UN Human Rights Council is not enough: time for a new approach to human rights*. Washington: Heritage Foundation, 8 de fev. de 2006.
46. PACE, J. *The UN Human Rights Council: Opportunities and Challenges*. *Jurist*, University of Pittsburgh, v. 3, abr. de 2006.
47. Resolução AG 60/251, 2006.
48. *Ibid.*
49. ANNAN, K. *Urging end to impunity, Annan sets forth ideas to bolster UN efforts to protect human rights*. Secretary-General, UN Doc SG/SM/10788, 8 de dez. de 2006.
50. ANISTIA INTERNACIONAL. *Human Rights Council: Council continues to struggle to establish itself as an effective human rights body*, 4 de abr. de 2008. Disponível online em: <<http://www.amnesty.org/en/library/info/IOR41/008/2008>>. Último acesso em: 4 de out. de 2008.
51. Resolução AG 60/251, 2006.
52. POWELL, C. *The Crisis in Darfur*. Testimony Before the Senate Foreign Relations Committee, Washington DC, 9 de set. de 2004. Disponível online em: <<http://www.state.gov/secretary/former/powell/remarks/36042.htm>>. Último acesso em: 4 de out. de 2008.
53. NAÇÕES UNIDAS. *Situation of human rights in Darfur*. Human Rights Council, Decision S-4/101, 13 de dez. de 2006.
54. SRINIVASAN, S. *Minority Rights, early warning and conflict prevention: lessons from Darfur*. *Minority Rights Group*, London, out. de 2006.
55. VANN & GASPARINI. Happy New Year, Mr

President!. Human Rights Tribune, Geneva: InfoSud, 16 de dez. de 2007.

56. NAÇÕES UNIDAS. **Human Rights Council Group of Experts on the situation of human rights in Darfur.** UN Doc A/HRC/6/L.51, 13 de dez. de 2007.

57. ANISTIA INTERNACIONAL. **UN Human Rights Council resumed sixth session: Promise for the future haunted by ghosts of the past**, 20 de dez. de 2007. Disponível online em: <<http://www.amnesty.org/en/library/info/IOR41/029/2007/en>>. Último acesso em: 4 de out. de 2008.

58. NACIONES UNIDAS. CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS. **Quarto período de sessões. Aplicação da Resolução 60/251 da Assembléia Geral**, 15 de mar. de 2006 intitulada "Conselho de Direitos Humanos", UN Doc A/HRC/4/80, 2006.

59. DEEN, T. U.S. Isolated in Opposing New Human Rights Body. **Interpress News Service**, 10 de mar. de 2006.

60. BOLTON, J. United States: A caterpillar in lipstick?; The UN's Human Rights Council. **The Economist**, London, v. 378, I. 8467, 4 de mar. de 2006, p.1.

61. ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **110th US Congress - 1st Session**, 4 jan. de 2007. Disponível online em: <www.theorator.com/bills110/text/hr225.html>. Último acesso em: 4 de out. de 2008.

62. HUMAN RIGHTS WATCH. **Lebanon/Israel: U.N. Rights Council must protect civilians, body should urge investigation of wartime abuses by all parties**, Genebra, 11 de ago. de 2006. Disponível online em: <<http://www.hrw.org/english/docs/2006/08/11/lebanon13967.htm>>. Último acesso em: 4

de out. de 2008.

63. SHAMIR, S. **UN human rights chief: we failed in handling Israel-PA conflict**, Haaretz, 30 de set. de 2007.

64. NAÇÕES UNIDAS. **President Bush's Address to the United Nations General Assembly**, 25 de set. de 2007.

65. INTERNATIONAL SERVICE FOR HUMAN RIGHTS. **Human Rights Council 4th Special Session**, 12-13 de dez. de 2006. Disponível online em: <http://www.ishr.ch/hrm/council/other/cmreports/specialsessions/Fourth_Special_Session.pdf>. Último acesso em: 4 de fev. de 2008.

66. NAÇÕES UNIDAS. **The 4th Special session of the Human Rights Council on the human rights**

situation in Darfur. Geneva, 12-13 de dez. de 2006.

67. Veja no Conselho de Direitos Humanos: HRC Doc HRC06088E, 8 de dez. de 2006.

68. KI-MOON, B. **Secretary General urges Human Rights Council to take responsibilities seriously, stresses importance of considering all violations equally.** UN Doc SG/SM/11053, 20 de junho de 2007.

69. Declaração de Louise Arbour, antiga Alta Comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos: ARBOUR, L. **2nd Session of the Human Rights Council.** Former United Nations High Commissioner for Human Rights, 11 de ago. de 2006.

70. Finlândia, falando em nome da União Européia, alegou que a situação precisava ser tratada de "forma mais equilibrada".

71. BROWN, R. **Vote on Freedom of Speech marks the end of Universal Human Rights. International and Humanist Ethical Union**, Amsterdam, 30 de mar. de 2008.

72. Conselho de Direitos Humanos: UN Doc A/HRC/RES/7/36, 2008.

73. STOYANOVA, M. **The 7th Session of the UN Human Rights Council Geneva**, 3-28 de mar. de 2008, Friedrich Ebert Stiftung Report, abr. de 2008, p. 5.

74. HUMAN RIGHTS WATCH. **Human Rights Council: No more business as usual**, Backgrounder, maio de 2006. Disponível online em: <<http://www.hrw.org/backgrounder/un/un0506/un0506.pdf>>. Último acesso em: 4 de out. de 2008.

75. ONU, Doc. A/59/565, 2004, par. 202.

76. STEINER; ALSTON & GOODMAN. **International Human Rights in context: laws, politics, morals.** Oxford: Oxford University Press, 3a. ed., 2007. p. 791.

77. FERNANDEZ-PALACIOS, J.A. **Commission on Human Rights Opens Sixty-First Session**, UN Doc HR/CN/1107, 14 de mar. de 2005.

78. ZUKANG, S. **Commission on Human Rights Opens Sixty-First Session**, UN Doc HR/CN/1107, 14 de mar. de 2005.

79. GINGRICH, N. & MITCHELL, G. **American Interests and UN Reform: Report of the Task Force on the United Nations.** Washington: United States Institute of Peace, 2005, p.34.

80. UN Doc A/59/2005, 2004, par. 2.

81. Ibid.

ABSTRACT

In 2006 the United Nations underwent its greatest reform since its foundation in 1945, showing a renewed commitment to human rights protection. The replacement of the Commission on Human Rights with the Human Rights Council signifies the growing strength of the international human rights regime. However, this change has not been without criticism. In particular it has been alleged that the Council suffers from various political biases to the detriment of its effectiveness: for example, disproportionately focusing on the Occupied Palestinian Territories while failing to swiftly respond to abuses in Darfur. Further, the Council is arguably undermined by both its failure to implement effective mechanisms to prevent its own membership consisting to include acknowledged human rights violator and its continuing inability to harness US support. This paper analyses such criticisms.

KEYWORDS

United Nations – Human Rights Council – Commission on Human Rights – Politicisation.

RESUMEN

En 2006 la Organización de Naciones Unidas sufrió su mayor reforma desde su creación en 1945, mostrando un renovado compromiso de protección de los derechos humanos. La sustitución de la Comisión de Derechos Humanos por el Consejo de Derechos Humanos pone de manifiesto la gran fortaleza del derecho internacional de los derechos humanos. Sin embargo, este cambio no ha estado exento de críticas. En particular se ha sostenido que el Consejo adolece de diversos prejuicios políticos en detrimento de su eficacia: por ejemplo, concentrándose desproporcionadamente en los territorios palestinos ocupados mientras que no responde rápidamente a los abusos en Darfur. Además, el Consejo está, sin duda, debilitado tanto por su fracaso para aplicar mecanismos eficaces para evitar que sus propios miembros sean violadores de los derechos humanos como por su incapacidad para conseguir el apoyo de los Estados Unidos. Este artículo analiza las referidas críticas.

PALABRAS CLAVE

Naciones Unidas – Consejo de Derechos Humanos – Comisión de Derechos Humanos – Politización.



ANTHONY ROMERO

Anthony Romero ocupa o cargo de Diretor Executivo da *American Civil Liberties Union (ACLU)* desde 2001 e “vem presidindo a ACLU no momento de maior expansão no número de membros da história da organização”. Desde o início do seu mandato, a organização “dobrou sua equipe nacional e triplicou o seu orçamento”.* Fundada em 1920, a

ACLU atua principalmente na proteção da liberdade de expressão, associação e reunião, liberdade de imprensa, liberdade de religião, igualdade perante a lei, direito ao devido processo e direito à privacidade. Atualmente, a ACLU conta com mais de quinhentos mil membros e litiga em seis mil casos judiciais por ano.* Nesta entrevista, Romero discute a relação entre a ACLU e o movimento de direitos humanos.

Original em inglês. Traduzido por Thiago Amparo



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível *online* em <www.revistasur.org>.

ENTREVISTA COM ANTHONY ROMERO, DIRETOR EXECUTIVO DA AMERICAN CIVIL LIBERTIES UNION (ACLU)

Por Conectas Direitos Humanos

Conectas: De que forma o senhor vê hoje o movimento internacional de direitos humanos?

Anthony Romero: Nos últimos quarenta anos, o movimento internacional de direitos humanos tem avançado imensamente. O moderno movimento internacional de direitos humanos nasceu de fato a partir das atrocidades da Segunda Guerra Mundial. Quando percebermos que, em todo o mundo, houve um crescimento no número de ONGs de direitos humanos; quando percebemos o aumento no impacto produzido por nós por termos como ferramenta um direito internacional de direitos humanos capaz de vincular os Estados; quando vemos que tanto governos, quanto seus líderes são responsabilizados por violações a direitos; há de se concordar que este é um dos grandes êxitos do século XX: as ONGs de direitos humanos realmente fizeram uma diferença na vida das pessoas.

No entanto, durante boa parte dos últimos anos, em especial nos Estados Unidos, temos presenciado um considerável retrocesso em direitos humanos. Os oito anos do Presidente Bush ficarão registrados na história como um dos momentos mais sombrios do compromisso dos EUA com os direitos humanos. Era praticamente inconcebível para qualquer um aqui nos Estados Unidos que um dia membros do alto escalão do nosso governo seriam capazes de aprovar a tortura; que nosso governo prenderia cidadãos americanos, impedindo que eles tivessem acesso a advogados e sem apresentar contra eles acusação formal; que nossos líderes aprovariam políticas que anulassem todos

*ACLU. Anthony D. Romero. Disponível em: <<http://www.aclu.org/about/staff/13279res20030205.html>>. Último acesso em: 24 de out. de 2008.

*ACLU. About us [Quem somos]. Disponível em: <<http://www.aclu.org/about/index.html>>. Último acesso em: 24 de out. de 2008.

os compromissos antes defendidos por este país; inclusive todos aqueles compromissos assumidos em direitos humanos. Infelizmente, ao mesmo tempo em que o movimento de direitos humanos obteve enormes êxitos em sua história, nos Estados Unidos este movimento tem perdido nos últimos oito anos enorme parcela do espaço anteriormente conquistado.

Justamente por isso, a existência de um movimento global de direitos humanos é, na verdade, de vital importância. Mesmo quando ocorrem retrocessos em direitos humanos em um determinado país, este movimento formado por líderes e ONGs de direitos humanos é capaz de continuar a pressionar por mudanças e demandar que estes direitos sejam cada vez mais respeitados.

Conectas: *A ACLU possui contato com ONGs de direitos humanos fora dos EUA?*

Anthony Romero: Claro. A ACLU é uma organização de direitos humanos. Somos qualificados, freqüentemente, como uma organização voltada à proteção da liberdades civis, mas defendemos os direitos de todo o povo americano, quer seja uma mulher ou um homem, quer seja um cidadão americano ou um imigrante, quer seja negro, branco ou latino, quer seja homossexual ou heterossexual, quer seja um membro do partido nazista ou um membro do movimento pelos direitos civis de afro-americanos. Sempre considerei ser nossa missão, como uma ONG de direitos humanos, lutar pelos direitos humanos de todo o povo americano. Dito isso, nosso mandato é responsabilizar o governo dos EUA pelos abusos em direitos humanos neste país. Para isso, processamos o governo; pressionamos o Congresso; e conscientizamos o público em geral. Fazemos uso também dos mecanismos internacionais. Cada vez mais, temos recorrido às Nações Unidas e à Comissão Interamericana de Direitos Humanos para responsabilizar o governo dos EUA pelos abusos em direitos humanos, quando não conseguimos fazê-lo nas instâncias internas. Recentemente, apresentamos alguns casos à Comissão Interamericana. Elaboramos relatórios independentes para o Comitê das Nações Unidas sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. Enviamos delegações de advogados de direitos humanos acostumados a litigar internamente para Genebra e para algumas reuniões das Nações Unidas para relatar os abusos em direitos humanos que acontecem em nosso país.

Temos muito em comum com outras ONGs de direitos humanos que atuam no âmbito doméstico, em seus próprios países de origem. Mantemos uma rede cada vez mais ampla de organizações de direitos humanos em geral ou organizações nacionais de direitos humanos que, como nós, responsabilizam os seus próprios governos por violações de direitos humanos. Cerca de três meses atrás, por exemplo, reunimo-nos com 15 grupos nacionais de direitos humanos, incluindo *Liberty* do Reino Unido, *The Legal Resources Centre* da África do Sul, *Irish Civil Liberties Union*, *Hungarian Civil Liberties Union*, *Association for Civil Rights* da Argentina, e *Association for Civil Rights* de Israel. Todos nós nos reunimos em 2008 com o único propósito de compartilhar

idéias e estratégias. Foi uma reunião de importância considerável, pois percebemos que, como ONGs nacionais de direitos humanos, nosso trabalho é proteger os direitos de todas as pessoas, independentemente de que país vierem, e que muito podemos aprender e compartilhar uns com os outros.

Ao mesmo tempo, alguns dos desafios em direitos humanos que enfrentamos no momento são desafios globais; eles deixaram de ser tão somente problemas internos. A xenofobia e a *islamofobia* são problemas que nós todos encaramos mesmo vivendo em sociedades diferentes. Neste sentido, tanto sul-africanos, com relação aos imigrantes do Zimbábue, quanto americanos, no que diz respeito aos muçulmanos, árabes e imigrantes mexicanos, têm igualmente feito estes de bodes expiatórios. Compreendemos que a “guerra contra o terror” possui implicações globais com relação aos direitos humanos. Quando, por exemplo, o governo americano transfere um indivíduo para um outro país com o objetivo de submetê-lo à tortura, isso deixa de ser um problema exclusivamente interno. Isso exige que nós entendamos a atuação de organizações de outros países que tenham um trabalho similar ao nosso. Isso exige que sejamos capazes de estabelecer parcerias com essas organizações para que abordemos globalmente esses problemas de escala global.

A promoção e proteção dos direitos de lésbicas, gays, bissexuais e transgêneros é outro exemplo de desafio global. O casamento entre pessoas do mesmo sexo é uma questão que tem avançado de maneira muito significativa em escala global. Por exemplo, a Espanha concedeu aos casais de gays e lésbicas o direito a se casar. O movimento a favor dos direitos de gays/lésbicas, sempre considerado como um movimento interno em diversos países, está se tornando cada vez mais um movimento global de direitos humanos em prol da igualdade e da dignidade. A ACLU trabalha para se tornar parte deste processo e compartilhar conhecimentos específicos e estratégias, para aprender a partir do contexto de outros países e para utilizar como fonte, em nossa mobilização interna, o direito internacional pertinente.

Para ser claro, a ACLU concentrará sempre os seus esforços em responsabilizar o governo dos EUA. Nosso trabalho não é criticar China, Cuba ou Venezuela por violar direitos humanos. Este é o trabalho de outras ONGs de direitos humanos e, ainda bem que existem ONGs consolidadas que atuam na esfera global e naqueles países em específico, que são capazes de exercer essa crítica. No entanto, como uma das maiores ONGs de direitos humanos dos EUA, senão do mundo, nós poderíamos além disso desempenhar um papel de liderança dentro do movimento global de direitos humanos.

Conectas: *E qual o papel que tem sido desempenhado até o momento?*

Anthony Romero: Cerca de quatro anos atrás, nós criamos um Programa de Direitos Humanos na ACLU. A idéia era contratar pessoas que já integravam a organização e que conheciam os mecanismos internacionais

e o Direito Internacional de Direitos Humanos. Eles atuam hoje como um centro especializado; trabalham com diferentes projetos e escritórios de litigância da ACLU para integrar à nossa mobilização nacional uma perspectiva global de direitos humanos. Eles disseminam os conhecimentos específicos que possuem a outros projetos desenvolvidos pela organização.

O Projeto sobre Direitos das Mulheres ingressou com uma ação judicial em nome de Jessica Gonzales – que tinha um marido que dela abusava. Ela obteve uma ordem do tribunal determinando que o seu marido permanecesse longe dela e de seus filhos. Um dia, no entanto, o marido dela apareceu de repente e levou as crianças. Ela ligou persistentemente para a polícia para que fosse cumprida a ordem judicial dada a seu favor, mas a polícia se recusou a executar essa ordem. No fim do mesmo dia, o marido se suicidou e matou as duas crianças. Levamos este caso até a Suprema Corte argumentando que a polícia falhou em sua responsabilidade permanente de proteger os direitos humanos de Gonzales e de suas crianças. A Corte Suprema dos EUA não concordou conosco. Apresentamos o caso, portanto, à Comissão Interamericana. Denunciamos formalmente o governo americano e as autoridades policiais locais por não protegerem efetivamente os direitos humanos de Gonzales.

Esse é apenas um exemplo do uso que fazemos dos mecanismos ou fóruns internacionais quando não conseguimos avançar no âmbito interno. Há outros exemplos, como no caso de discriminação racial. Nós temos consistentemente trabalhado para responsabilizar nosso governo pela perpetuação da discriminação racial nos EUA, embora nunca tenhamos tentado inserir este tema em um contexto ou estrutura mais amplos que levem em consideração as obrigações internacionais dos Estados Unidos.

No entanto, é possível encontrar um número considerável de decisões, mesmo aquelas provenientes de jurisdições locais, que começam a aplicar o Direito Internacional de Direitos Humanos à legislação local. A cidade de São Francisco, por exemplo, considera a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (*sigla original*, CEDAW) como um arcabouço jurídico aplicável na cidade de São Francisco exatamente como as demais leis municipais o são. Embora os últimos oito anos tenham sido tempos sombrios para os direitos humanos nos EUA, o fato deste movimento de direitos humanos possuir enorme vigor e vitalidade é uma das coisas que me dá mais esperança. Não é mais adequado simplesmente fechar os olhos e defender que “o que quer que aconteça neste país é um problema nacional”. O advento de instituições como o Tribunal Penal Internacional bem como de campanhas de direitos humanos que ultrapassam as barreiras de um único Estado como aquelas contra a tortura em Guantánamo me enchem de esperança de que, de fato, o movimento de direitos humanos continuará a avançar, apesar de quaisquer desafios que tenhamos que enfrentar em nossos respectivos países.

Conectas: *Depois de Abu Ghraib, Base Aérea de Bagram e Guantánamo, o modo como os americanos compreendem os direitos humanos tem mudado; ou os americanos continuam a considerar esses direitos como algo restrito aos países em desenvolvimento?*

Anthony Romero: Não. Há uma mudança nos EUA com relação a esta questão. Na verdade, essa não é somente a minha opinião ou impressão sobre esse tema. Temos realizado pesquisas, em que perguntamos às pessoas como elas vêem essas questões e, cada vez mais, elas são consideradas as questões mais básicas da agenda de direitos humanos. Antes de conduzirmos as pesquisas, havíamos pensado que tais questões seriam consideradas pelo eleitorado americano ou pelos membros da ACLU como um problema de outros países. Contudo, as pessoas entrevistadas vêem uma ligação clara entre o que aconteceu em Abu Ghraib, o que aconteceu no Iraque e o que ocorre agora em Washington. Reconhece-se cada vez mais que todas essas questões estão interligadas por uma estrutura mais ampla de direitos humanos, dessa maneira, essas preocupações não são específicas de um determinado eleitorado; penso, aliás, que essa estrutura tem se firmado de maneira significativa e profunda.

O estrago foi feito pelo Presidente Bush, juntamente com os senhores Rumsfeld, Cheney, Ashcroft, Gonzales e Addington. Contudo, o fato é que o movimento global de direitos humanos é suficientemente forte para resistir, sobreviver e responsabilizá-los. Esperamos que esteja ocorrendo neste exato momento uma mudança na administração em Washington pelos próximos 30 anos. Além disso, não importa quem seja eleito, se o Senador McCain ou o Senador Obama, nós nos empenharemos ao máximo para responsabilizar, por meio dos tribunais americanos, aqueles líderes que foram responsáveis por abusos em direitos humanos durante os últimos 8 anos.* Nós já processamos o Secretário de Defesa Rumsfeld, em nome das pessoas submetidas à tortura em Abu Ghraib. Temos uma ação judicial pendente contra Sr. Tennant, que chefiou a Agência Central de Inteligência Americana (*sigla original*, CIA). Temos ainda processos pendentes contra Jeppesen Dataplan, subsidiária da Boeing Corporation, por ter realizado os vôos que transferiram pessoas para países nos quais elas seriam torturadas. Estes são casos bem difíceis de vencer. Estamos dando o nosso melhor, mas provavelmente as chances não estão do nosso lado. Se começarmos a considerar neste momento estratégias para responsabilizá-los, não apenas nos EUA, mas também no âmbito global, teremos conseqüentemente muito mais chances. Enquanto os juízes americanos e os oficiais responsáveis pela execução da lei nos EUA talvez não estejam ainda dispostos a responsabilizar o Sr. Rumsfeld, poderíamos fazer com que o Sr. Rumsfeld ao menos tenha muito medo toda vez que for viajar para outro país. O que aconteceria se o Sr. Garzón indiciasse Rumsfeld como

* O Senador Obama foi eleito para a presidência em novembro de 2008.

fez com Pinochet? O que aconteceria se fôssemos capazes de assegurar que, caso o Sr. Addington viaje a Londres para discursar para algum grupo de juristas, as autoridades britânicas exerçam seu poder ou pressão sobre ele? Queremos garantir que seremos capazes de fazê-los temer a fúria de Deus; assim, toda vez que eles viajarem para o exterior, eles deverão temer a responsabilização que sobre eles pode recair por força do movimento de direitos humanos. Direitos humanos são valores universais e, se o governo americano não possui a vontade política, habilidade ou disposição para responsabilizar oficiais americanos por violações de direitos humanos, pediremos ajuda à comunidade internacional neste sentido.

Conectas: *Mudando de assunto. Os direitos sociais fazem parte da pauta da ACLU?*

Anthony Romero: A distinção entre direitos sociais, de um lado, e direitos civis e políticos, de outro, é um debate um tanto artificial dentro da ACLU e dos meios de direitos humanos nos EUA. Quando se olha para trás, para o início do movimento de direitos humanos, percebe-se que estes direitos não eram separados desta forma. A Declaração Universal de Direitos Humanos trata de todos estes direitos. Infelizmente, a pauta de direitos civis e políticos foi apropriada e promovida pelos países pertencentes ao Bloco Ocidental, ao passo que os direitos econômicos e sociais foram defendidos pelos países do Bloco Oriental. Desta forma, a visão integrada de direitos humanos se tornou infelizmente vítima da política da Guerra Fria do século vinte. Penso que houve mudanças parciais quanto a isso. Embora enfrentemos obstáculos nas cortes dos EUA, com relação aos direitos econômicos e sociais (de acordo com a nossa Constituição, não temos direito à moradia; não temos direito à saúde; e tampouco temos direito à alimentação), há outras estratégias possíveis para lidar com essas questões, por meio dos direitos existentes já reconhecidos pelo governo federal.

Por exemplo, quando lidamos especificamente com os direitos das mulheres, com a discriminação com base no gênero, aplicamos uma estrutura própria dos direitos econômicos e sociais para determinar que clientes representaremos e quais casos apresentaremos. O Projeto sobre os Direitos das Mulheres da ACLU, em grande medida, concentra-se na defesa dos direitos de mulheres de baixa renda, pertencentes a minorias. No que diz respeito aos casos por nós apresentados, podemos citar, por exemplo, o caso de duas trabalhadoras domésticas que foram enviadas para os EUA para trabalhar para o embaixador do Kuwait junto às Nações Unidas. Elas eram tratadas basicamente como escravas. Eram impedidas de sair da casa; recebiam salários muito baixos; sofriam abusos físicos e, por vezes, sexuais por parte de seus chefes. Utilizamos uma estrutura própria dos direitos econômicos e sociais para determinar quais casos nós levamos adiante e como fazê-lo. Contudo, os argumentos que usamos talvez não sejam argumentos baseados *per se* em direitos econômicos e sociais, já que estes direitos não são considerados judicialmente exequíveis perante as cortes dos EUA.

Diria que esta mesma lógica se aplicou a nossa atuação depois do Furacão Katrina, onde nos concentramos na comunidade economicamente desfavorecida de afro-americanos que não receberam o auxílio dos programas do governo dos EUA para a reconstrução de Nova Orleans. Tivemos como objetivo atender especificamente as pessoas mais marginalizadas e, em geral, aqueles mais carentes entre os já desfavorecidos economicamente. Novamente, aplicamos a estrutura característica dos direitos econômicos e sociais para escolher os clientes e os casos a serem defendidos. Particularmente, um dos casos que apresentamos depois do Furacão Katrina foi em nome dos prisioneiros de *Orleans Parish* em Nova Orleans. O delegado decidiu não proceder com a evacuação destes prisioneiros, mesmo sabendo que o Furacão Katrina estava a caminho para devastar Nova Orleans. Muitos americanos poderiam dizer: “bem, por que esses prisioneiros possuíam direitos? O Furacão Katrina representou a todos uma tragédia”. Podemos, no entanto, mostrar que não se trata apenas de um erro, mas sim de uma decisão consciente de expor os prisioneiros ao risco de enormes lesões físicas. Alguns de nossos clientes permaneceram trancados na prisão por três dias, sem receber alimentos; eles não podiam entrar ou sair, já que os guardas abandonaram o seu posto no meio da tempestade. Os prisioneiros foram submetidos a condições terríveis. Quando foram finalmente evacuados desta cadeia, eles foram realocados para prisões super lotadas sem acesso à alimentação em quantidades suficientes ou acesso a tratamento médico, o que somente contribuiu para o aumento da violência.

Conectas: *Aproveitando que você mencionou o trabalho desenvolvido pela ACLU em defesa dos presos, gostaríamos de levantar uma questão que tem sido preocupante em vários países do Sul Global. Os EUA são um dos países com a maior parcela da população encarcerada. ACLU atua nesta questão?*

Anthony Romero: Muitíssimo. Em primeiro lugar, possuímos um projeto nacional de prisões, que litiga nesta área, especificamente sobre as condições de reclusão das prisões. Nós nos deparamos com todos os tipos de questões, como a ausência de tratamento médico, superlotação, violência e estupro nas prisões, falta de acesso a um bom advogado, à informação, às condições necessárias para a prática da religião, além do tratamento dado aos prisioneiros com doenças mentais. Portanto, uma das formas de lidar com os altos índices de encarceramento é tentar melhorar as condições das prisões.

Em segundo lugar, atentamos para as causas por trás destes problemas, porque não queremos tratar apenas os sintomas, sem tratar diretamente a doença. Uma das causas que está por trás da alta porcentagem da população vivendo em prisões nos EUA – considerada a mais alta do mundo, superando inclusive Rússia e China – tem sido a guerra contra as drogas. Quase dois terços de todos os presos hoje nos EUA estão presos em função de ilícitos relacionados a drogas cometidos sem violência. A minha organização defende

que o uso individual de drogas não deveria ser criminalizado. Defendemos que todas as drogas deveriam ser legais: todas as drogas, da maconha a heroína. As drogas podem ser objeto de regulação pelo governo, exatamente da mesma forma que o álcool ou o tabaco são regulados, mas um problema de saúde pública como este não deveria ser criminalizado. A melhor forma de lidar com o abuso e o vício de drogas não é colocar as pessoas atrás das grades, mas sim ajudá-las a receber tratamento, considerando que se trata de um problema de saúde pública. Desenvolvemos um grande projeto de litígio que trata da guerra contra as drogas e questiona a campanha enérgica do governo contra o uso de drogas, já que entendemos que as pessoas são presas, em geral, por cometer ilícitos não-violentos relacionados às drogas; além disso, esperamos conseguir diminuir o índice de pessoas encarceradas, fazendo afinal com que este país lide com o problema das drogas a partir de uma perspectiva de saúde pública e não a partir de uma perspectiva penal.

Em terceiro lugar, nosso trabalho lida especificamente também com o cumprimento seletivo da legislação nacional, já que, devemos admitir, muitas pessoas presas representam minorias economicamente desfavorecidas; e não se trata de um acaso, nem tampouco de uma coincidência, mas sim decorre da ação da polícia que especificamente discrimina minorias raciais e étnicas e a população carente. Em alguns de nossos escritórios locais, trabalhamos especificamente com o cumprimento seletivo das leis. Atentamos para as práticas policiais que discriminam minorias e pessoas economicamente desfavorecidas. Uma de nossas maiores campanhas tem sido exigir que as delegacias de polícia nos EUA registrem quais indivíduos são abordados pela polícia nas ruas ou estradas. Nos EUA ocorre um fenômeno a que chamamos “conduzindo veículo sendo negro ou pardo” [originalmente, *driving while black or brown*]. Se você for uma pessoa branca dirigindo na rua, é menos provável que a polícia peça para que você encoste o carro do que se você for negro ou latino. Exigimos que as delegacias de polícia colham dados sobre este tema; utilizamos inclusive a via judicial para demandar que as delegacias comecem a coletar dados sobre o perfil racial das pessoas abordadas pela polícia. Demonstramos que essas abordagens policiais concentram-se muito em motoristas pertencentes a minorias e, portanto, exigimos que a polícia capacite os seus agentes e assegure que eles não abordem apenas as pessoas nas ruas ou estradas em função de sua cor ou condição econômica desfavorecida. Combater o tratamento seletivo quanto ao cumprimento da lei é também uma forma por meio da qual garantimos que não estamos lidando apenas com os sintomas do alto índice de encarceramento, mas também com os mecanismos dão origem nos países a tal índice.

Por fim, uma última forma adotada por nós para lidar com esse alto índice de encarceramento tem sido relacionar este fenômeno com o que está ocorrendo agora com relação a minorias nas escolas em muitas de nossas cidades. Trata-se do caminho escola – prisão. Nos últimos anos, tem havido um esforço para trazer a polícia para dentro das escolas para lidar com problemas de indisciplina e violência. Isso tem funcionado como um caminho

de mão dupla. A partir do momento em que há escolas falidas onde as crianças não recebem uma boa educação e os professores não estão bem preparados, elas tendem a ir da escola falida para o sistema prisional. Ao esclarecer esta conexão, por meio da pesquisa e do litígio, esperamos lidar igualmente com os altos índices de encarceramento.

Conectas: *Uma última pergunta. Para você é importante que a Suprema Corte possibilite a participação de organizações da sociedade civil por meio, digamos, de “amicus curiae”? Por quê?*

Anthony Romero: A Suprema Corte em nosso país e em quase todos os países de que tenho conhecimento é um dos mais significativos órgãos do governo. Elegemos o Presidente; elegemos o Congresso. Os Ministros da Suprema Corte nos EUA, por sua vez, e em muitos países, são indicados pelos chefes de governo. Uma das formas de fazer com que a Suprema Corte continue aberta à participação do público é assegurar que as organizações da sociedade civil possam apresentar casos perante a Corte, possam apresentar suas alegações na forma de *amicus*. A Corte deveria ser uma instituição mais transparente; não deveria estar solidamente protegida contra a revisão e o escrutínio públicos.

A ACLU atua em mais de vinte casos por ano apresentados à Suprema Corte. Participamos seja diretamente como advogados destes casos, seja por meio da apresentação de *amicus*. É essencial que eles ouçam as nossas visões, mesmo que possa não ser este um caso por nós conduzido e mesmo que possamos perdê-lo na Suprema Corte. Essa Corte não deveria estar isolada da sociedade em geral. Grande parte do trabalho que fazemos é conscientizar o público em geral e pressionar o Congresso para ajudar a modificar as visões, condições e os resultados finais referentes às decisões da Suprema Corte. O único exemplo que eu citaria seria *Bowers v. Hardwic*, um caso de 1986 no qual a Suprema Corte decidiu que dois adultos não tinham o direito de ter relações sexuais consensuais, na privacidade de seu lar, se eles fossem homossexuais. Este foi um caso que apresentamos à Suprema Corte em 1986 e perdemos. Mais recentemente, em 2004, a Corte mudou seu posicionamento. Em *Lawrence v. Texas*, a Corte decidiu que dois homens ou duas mulheres, consensualmente, possuem o direito à privacidade em sua casa. Esta virada, como queira, de 1986 a 2004, diz menos respeito para mim ao que mudou no pensamento dos juízes da Corte e mais com relação às mudanças ocorridas na opinião pública americana. Não seria mais viável que a Corte respaldasse daquela maneira a discriminação. A jurisprudência não evoluiu muito de 1986 a 2004, mas sim a opinião pública. Desta forma, a Corte teve que acompanhar os novos paradigmas defendidos pela opinião pública, ao invés de procurar influenciá-la. Quanto mais pudermos fazer com que a Suprema Corte americana e de todos os países se tornem mais abertas, quanto mais elas tiverem que prestar esclarecimentos sobre suas posições, mais essas Cortes estarão dispostas a tomar decisões difíceis e a defender os direitos humanos.

NÚMEROS ANTERIORES

Números anteriores disponíveis *online* em <www.revistasur.org>

SUR 1

EMILIO GARCÍA MÉNDEZ
Origem, sentido e futuro dos direitos humanos: Reflexões para uma nova agenda

FLAVIA PIOVESAN
Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos

OSCAR VILHENA VIEIRA e A. SCOTT DUPREE
Reflexões acerca da sociedade civil e dos direitos humanos

JEREMY SARKIN
O advento das ações movidas no Sul para reparação por abusos dos direitos humanos

VINODH JAICHAND
Estratégias de litígio de interesse público para o avanço dos direitos humanos em sistemas domésticos de direito

PAUL CHEVIGNY
A repressão nos Estados Unidos após o atentado de 11 de setembro

SERGIO VIEIRA DE MELLO
Apenas os Estados-membros podem fazer a ONU funcionar
Cinco questões no campo dos direitos humanos

SUR 2

SALIL SHETTY
Declaração e Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Oportunidades para os direitos humanos

FATEH AZZAM
Os direitos humanos na implementação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

RICHARD PIERRE CLAUDE
Direito à educação e educação para os direitos humanos

JOSÉ REINALDO DE LIMA LOPES
O direito ao reconhecimento para gays e lésbicas

E.S. NWAUCHE e J.C. NWOBIKE
Implementação do direito ao desenvolvimento

STEVEN FREELAND
Direitos humanos, meio ambiente e conflitos:
Enfrentando os crimes ambientais

FIONA MACAULAY
Parcerias entre Estado e sociedade civil para promover a segurança do cidadão no Brasil

EDWIN REKOSH
Quem define o interesse público?

VÍCTOR E. ABRAMOVICH
Linhas de trabalho em direitos econômicos, sociais e culturais: Instrumentos e aliados

SUR 3

CAROLINE DOMMEN
Comércio e direitos humanos: rumo à coerência

CARLOS M. CORREA
O Acordo TRIPS e o acesso a medicamentos nos países em desenvolvimento

BERNARDO SORJ
Segurança, segurança humana e América Latina

ALBERTO BOVINO
A atividade probatória perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos

NICO HORN
Eddie Mabo e a Namíbia: Reforma agrária e direitos pré-coloniais à posse da terra

NLERUM S. OKOGBULE
O acesso à justiça e a proteção aos direitos humanos na Nigéria: Problemas e perspectivas

MARÍA JOSÉ GUEMBE
Reabertura dos processos pelos crimes da ditadura militar argentina

JOSÉ RICARDO CUNHA
Direitos humanos e justiciabilidade: Pesquisa no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro

LOUISE ARBOUR
Plano de ação apresentado pela Alta Comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos

SUR 4

FERNANDE RAINÉ
O desafio da mensuração dos direitos humanos

MARIO MELO
Últimos avanços na justiciabilidade dos direitos indígenas no Sistema Interamericano de Direitos Humanos

ISABELA FIGUEROA
Povos indígenas versus petrolíferas: Controle constitucional na resistência

ROBERT ARCHER
Os pontos positivos de diferentes tradições: O que se pode ganhar e o que se pode perder combinando direitos e desenvolvimento?

J. PAUL MARTIN
Releitura do desenvolvimento e dos direitos: Lições da África

MICHELLE RATTON SANCHEZ
Breves considerações sobre os mecanismos de participação para ONGs na OMC

JUSTICE C. NWOBIKE
Empresas farmacêuticas e acesso a medicamentos nos países em desenvolvimento: O caminho a seguir

CLÓVIS ROBERTO ZIMMERMANN
Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: O caso da Bolsa Família do governo Lula no Brasil

CHRISTOF HEYNS, DAVID PADILLA e LEO ZWAAK
Comparação esquemática dos sistemas regionais e direitos humanos: Uma atualização

RESENHA

SUR 5

CARLOS VILLAN DURAN
Luzes e sombras do novo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas

PAULINA VEGA GONZÁLEZ
O papel das vítimas nos procedimentos perante o Tribunal Penal Internacional: seus direitos e as primeiras decisões do Tribunal

OSWALDO RUIZ CHIRIBOGA
O direito à identidade cultural dos povos indígenas e das minorias nacionais: um olhar a partir do Sistema Interamericano

LYDIAH KEMUNTO BOSIRE
Grandes promessas, pequenas realizações: justiça transicional na África Subsaariana

DEVIKA PRASAD
Fortalecendo o policiamento democrático e a responsabilização na *Commonwealth* do Pacífico

IGNACIO CANO
Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime

TOM FARER
Rumo a uma ordem legal internacional efetiva: da coexistência ao consenso?

RESENHA

SUR 6

UPENDRA BAXI
O Estado de Direito na Índia

OSCAR VILHENA VIEIRA
A desigualdade e a subversão do Estado de Direito

RODRIGO UPRIMNY YEPES
A judicialização da política na Colômbia: casos, potencialidades e riscos

LAURA C. PAUTASSI
Há igualdade na desigualdade? Abrangência e limites das ações afirmativas

GERT JONKER E RIKA SWANZEN
Serviços de intermediação para crianças-testemunhas que depõem em tribunais criminais da África do Sul

SERGIO BRANCO
A lei autoral brasileira como elemento de restrição à eficácia do direito humano à educação

THOMAS W. POGGE
Para erradicar a pobreza sistêmica: em defesa de um Dividendo dos Recursos Globais

SUR 7

LUCIA NADER
O papel das ONGs no Conselho de Direitos Humanos da ONU

CECÍLIA MACDOWELL SANTOS
Ativismo jurídico transnacional e o Estado: reflexões sobre os casos apresentados contra o Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos

Justiça transicional

TARA URS
Vozes do Camboja: formas locais de responsabilização por atrocidades sistemáticas

CECILY ROSE E FRANCIS M. SSEKANDI
A procura da justiça transicional e os valores tradicionais africanos: um choque de civilizações – o caso de Uganda

RAMONA VIJEYARASA
Verdade e reconciliação para as “gerações roubadas”: revisitando a história da Austrália

ELIZABETH SALMÓN G.
O longo caminho da luta contra a pobreza e seu alentador encontro com os direitos humanos

ENTREVISTA COM JUAN MÉNDEZ
Por Glenda Mezarobba

SUR 8

MARTÍN ABREGÚ
Direitos humanos para todos: da luta contra o autoritarismo à construção de uma democracia inclusiva - um olhar a partir da Região Andina e do Cone Sul

AMITA DHANDA
Construindo um novo léxico dos direitos humanos: Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiências

LAURA DAVIS MATTAR
Reconhecimento jurídico dos direitos sexuais – uma análise comparativa com os direitos reprodutivos

JAMES L. CAVALLARO E STEPHANIE ERIN BREWER
O papel da litigância para a justiça social no Sistema Interamericano

Direito à saúde e acesso a medicamentos

PAUL HUNT E RAJAT KHOSLA
Acesso a medicamentos como um direito humano

THOMAS POGGE
Medicamentos para o mundo: incentivando a inovação sem obstruir o acesso livre

JORGE CONTESSÉ E DOMINGO LOVERA PARMO
Acesso a tratamento médico para pessoas vivendo com HIV/AIDS: êxitos sem vitória no Chile

GABRIELA COSTA CHAVES, MARCELA FOGAÇA VIEIRA E RENATA REIS
Acesso a medicamentos e propriedade intelectual no Brasil: reflexões e estratégias da sociedade civil