

**Sistema Internacional de Proteção de Direitos Humanos:  
A Efetividade dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**

**Carol Proner\***

**Resumo:** Os direitos econômicos, sociais e culturais superam a interpretação das teorias tradicionais que os reduzem a categorias secundárias de direitos e passam a ser considerados condição para a conquista do ideal de dignidade humana. A violação por omissão de um direito econômico, social e cultural poderá ser reparada ainda que tardiamente e terá uma função importante em reafirmar o compromisso do Estado para com esse conjunto de direitos. O compromisso com a efetividade dos direitos sociais não deve ser apenas jurídico, pelas limitações próprias do sistema normativo e do poder judiciário na estrutura de Estado. Torna-se necessário o compromisso de cooperação de todos os meios disponíveis ao Estado, inclusive cooperação internacional, para que a realidade de exclusão humana seja amenizada e reparada.

**Palavras-chave:** direitos humanos, direitos econômicos, sociais e culturais, direito internacional dos direitos humanos, políticas públicas.

**Introdução: Legalidade e Realidade**

Passa a ser tema recorrente na doutrina a exigibilidade ou *justiciabilidade* dos direitos econômicos, sociais e culturais, entendida como a possibilidade de demandar esses direitos perante um tribunal de justiça. Essa questão talvez constitua o principal déficit constitucional e de direito internacional dos direitos humanos.<sup>1</sup>

A receptividade de tratados pelas cartas constitucionais e pelo direito interno de cada Estado se dá de forma variável, podendo expressamente outorgar hierarquia constitucional a alguns tratados de direitos humanos, a exemplo da Constituição argentina

---

\* Doutora em direito, professora de direitos humanos do Programa de Mestrado em Direitos Fundamentais e Democracia da UniBrasil, pesquisadora do Núcleo de Pesquisa em Direito Constitucional da UniBrasil (NUPECONST), professora do Programa de Doutorado Derechos Humanos y Desarrollo - Universidade Pablo de Olavide - Espanha, autora dos livros *Direitos Humanos e seus paradoxos: análise do sistema americano de proteção* (2002) e *Propriedade intelectual e direitos humanos* (2007). Ambos pela Editora Fabris e do *Propriedade intelectual: para uma outra ordem jurídica possível*. São Paulo, Editora Cortez, 2007.

<sup>1</sup> Sobre o tema ver ABRAMOVICH, V, AÑÓN, M.J., COURTIS, Ch. *Derechos sociales: instrucciones de uso*. México DF: Doctrina Jurídica Contemporânea, 2003. ABRAMOVICH, COURTIS, Ch. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta, 2002.

## SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO DE DIREITOS HUMANOS: A EFETIVIDADE DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS

(art. 75, XXII),<sup>2</sup> ou restringir a análise da hierarquia à aprovação dos tratados pelo Congresso Nacional, como define a Constituição brasileira (art. Art. 5º, § 3º).<sup>3</sup> Para além do modelo adotado (se monista, dualista ou misto), a plena efetividade dos direitos sociais resta ameaçada por questões que fogem ao controle do jurídico e da vontade do legislador.

O papel do direito, mesmo quando desempenha a importante missão de reconhecimento pleno dos direitos sociais, econômicos e culturais para a realização do ideal de *dignidade humana*, necessariamente estará limitado porque atua dentro do próprio limite derivado do modelo político e econômico adotado pelo Estado. O ideal de realização desses direitos não será plenamente realizável sem a atuação do estado pelo conjunto de seus elementos, poderes e finalidades, como o planejamento de políticas públicas e destinação orçamentária de acordo com o nível de desenvolvimento, mas, como veremos, a constituição da *mora* pelo poder judiciário poderá ser de grande utilidade no processo de conquista por maior efetividade social.

A efetividade de direitos de *igualdade*, como também são denominados os direitos econômicos, sociais e culturais, está relacionada com a capacidade de administração dos bens e dos direitos por parte do Estado. Trata-se de matéria que vai além da previsão constitucional e do compromisso do Estado para com os pactos internacionais ratificados, alcançando o próprio compromisso do Estado e o fundamento último de sua existência, suscitando portando, como bem assevera José Joaquim Gomes Canotilho, uma discussão

---

<sup>2</sup> Constitución Nacional de la República Argentina de 1994, Capítulo IV, Artículo 75º- Corresponde al Congreso, XXII: "Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención Sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer; la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención Sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Sólo podrán ser denunciados, en su caso, por el Poder Ejecutivo Nacional, previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara. Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional".

<sup>3</sup> Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: § 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. No Paraguai, os tratados internacionais têm hierarquia superior às leis internas, mas não superior à Constituição. No Uruguai não existe referência quanto à hierarquia.

do tipo de Estado que melhor os pode assegurar.<sup>4</sup>

Neste sentido, é preciso compreender tais direitos não como categorias ou dimensões – ou gerações – mas como *processos*, como dinâmicas em construção e transformação, assim como o são os demais direitos humanos. Para tal, valemo-nos de uma abordagem que não considera os direitos humanos como categorias estanques, como *rols* determinados e definidos em listas convencionais, mas como horizontes de realização que devem ser estimados em diferentes planos: no espaço (ação), na pluralidade e no tempo (história, contexto), inseridos em processos sociais que necessariamente serão conflituosos.

Para Joaquín Herrera Flores, os direitos humanos vêm determinados e, ao mesmo tempo, determinam um conjunto de idéias, instituições, forças produtivas e relações sociais de produção que predominam em um momento histórico, em um contexto espaço-temporal concreto e que são justificados ou criticados por um conjunto de discursos e narrações que constituem o universo simbólico legitimador.<sup>5</sup> (epistemologia)

Essa abordagem, que é uma abordagem de movimento e de ação, serve principalmente para que, no tema em questão, *a priori* se rejeite o fundamento abstrato segundo o qual os direitos sociais são *inaplicáveis judicialmente*, ou que somente são aplicáveis dentro de limites contidos em uma certa “reserva de possibilidade”. Os subterfúgios à abstração jurídica podem ir desde a negação completa da “aplicabilidade, eficácia e efetividade” desse conjunto de direitos até a conferência de limites justificadores da realidade como tal, limites da efetividade dentro de esferas de possibilidade que justifiquem a inércia social.

*A racionalidade formal, atuando a partir da coerência interna das normas, pode chegar a ser uma armadilha conceitual e ideológica caso se recuse a admitir o dinamismo do processo de construção da realidade a partir do conflito e da luta por direitos.* O formalismo reduz a ação cultural e a intervenção sobre as palavras e os símbolos (*estatísticas*), mas nunca sobre a realidade material ou corporal. Coerência e ausência de lacunas é marca registrada dessa abordagem formalista.<sup>6</sup>

A crítica que com muita fluidez pode ser feita ao *universalismo a priori* ou *formalista*, aquele que parte de um *consenso* sobre valores e direitos determinados,

<sup>4</sup> Segundo o autor, “A força dirigente e determinante dos direitos a prestações (econômicos, sociais e culturais) inverte, desde logo, o objeto clássico da pretensão jurídica fundada num direito subjectivo: de uma prestação de omissão dos poderes públicos (direito a exigir que o Estado se abstenha de interferir nos direitos, liberdades e garantias) transita-se para uma proibição de omissão (direito a exigir que o Estado intervenha activamente no sentido de assegurar prestações aos cidadãos. A ‘polemização’ dos fundamentos do Estado é também patente: os direitos a prestações suscitam a discussão do tipo de Estado (capitalista, socialista) que melhor os pode assegurar; pressupõe uma tarefa de conformação social activa por parte dos poderes públicos, sobretudo do legislador; reclamam nova distribuição de bens e rendimentos, e, até, uma transformação social de estruturas económicas”

<sup>5</sup> HERRERA FLORES, Joaquín. “Elementos para una teoría crítica de los derechos humanos” en *El vuelo de Anteo*. Bilbao: Desclée, 2000.

<sup>6</sup> HERRERA FLORES, *op. cit.*, p. 72.

## SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO DE DIREITOS HUMANOS: A EFETIVIDADE DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS

consenso que antes de qualquer coisa é *político*, é aquela que, sem desconhecer a importância do processo jurídico, também é capaz de reconhecer a dimensão do direito como espaço limitado, que reduz os seres humanos ao espaço das normas e os leva a aceitar como princípio a contradição básica de todo o formalismo: racionalidade interna e irracionalidade de premissas.<sup>7</sup>

Para discutir direitos fundamentais, a doutrina costuma utilizar a categorização iniciada a partir de uma classificação do jurista tcheco Karel Vasak<sup>8</sup> e adotada posteriormente por outros tantos juristas, estabelecendo um paralelo com a bandeira francesa e o lema revolucionário liberdade, igualdade e fraternidade.

A categorização é alvo de crítica generalizada e, portanto, a polêmica quanto à inadequação do método está superada; não obstante, a maior parte dos autores segue utilizando as gerações, mesmo com ressalvas, como recurso didático para permitir a comparação dos momentos históricos ou mesmo para, nas piores hipóteses, priorizar direitos velada ou explicitamente.

Renomados autores criam novas gerações de direitos fundamentais, no esforço para precisar o ideal de efetividade individual e social. Este é caso do jurista Paulo Bonavides ao desenvolver uma quarta geração de direitos fundamentais, a geração do direito à democracia, compreendendo o direito à informação, à democracia direta e ao pluralismo, um direito difuso, de toda a humanidade e complemento do estado social e democrático de direito.

Outras leituras contemporâneas procuram superar as deficiências da classificação em gerações, propondo que os direitos sejam compreendidos no contexto das *dimensões*, dimensões subjetivas e objetivas, dimensões analíticas, empíricas e normativas.<sup>9</sup> O que importa por para o intento de investigar os direitos econômicos sociais e culturais a partir da ótica da efetividade é, por ora, definir que direitos humanos devem ser compreendidos como categoria de análise que exige compulsoriamente ferramentas interdisciplinares para que o observador não seja prejudicado por elementos pré-conceituais que privilegiam um único ponto de vista.<sup>10</sup>

A concepção universalista de direitos, consolidada pelos consensos e pelas declarações e pactos derivados do pós Segunda Guerra, não é capaz de dar conta de situações concretas e multiculturais porque a realidade não pode traduzir-se por uma única fórmula de interpretação.<sup>11</sup> As demandas culturais, os concertos sociais e políticos

<sup>7</sup> HERRERA FLORES, *op. cit.*, p. 73.

<sup>8</sup> O autor teve a idéia de tomar os direitos a partir da metáfora da revolução francesa, classificação utilizada em uma conferência e que tendo sido adotada por importantes juristas e internacionalistas, dentre os quais Norberto Bobbio.

<sup>9</sup> GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Introdução ao Direito Processual Constitucional*. Porto Alegre: Síntese, 1999, p. 26; SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998, p. 47; BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 524/525.

<sup>10</sup> HERRERA FLORES, *op. cit.*, p. 72.

<sup>11</sup> FLORES, Joaquín Herrera. "Elementos para una teoría crítica de los derechos humanos" en *El vuelo de Anteo*. Bilbao: Desclée, 2000.

são distintos e complexos em cada sociedade e a resposta universalista necessariamente será ineficaz e inadequada para responder a tal diversidade.

A despeito dos avanços das últimas décadas e dos esforços para melhor interpretar a vontade universalista em favor da visão sistemática e interdependente das categorias de direitos humanos,<sup>12</sup> no plano concreto, os direitos econômicos, sociais e culturais seguem sendo relegados, limitados ao alcance da capacidade econômica de cada Estado para promover o bem-estar social.

### Capítulo 1 Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e Direito Internacional dos Direitos Humanos

Os documentos internacionais de proteção de direitos econômicos, sociais e culturais declaram o *princípio da progressividade* e determinam como horizonte de cumprimento a *plena efetividade de direitos*, convocando para tal todos os meios necessários, inclusive cooperação e assistência internacional.

#### Organização das Nações Unidas (ONU):

##### Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966)

Art. 2º: §1: Cada Estado Membro no presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas. (grifo nosso).

#### Organização dos Estados Americanos (OEA):

Convenção Americana de Direitos Humanos (1969) “Pacto de San José da Costa Rica” Capítulo III, **Artigo 26**: Desenvolvimento progressivo. Os Estados Membros comprometem-se a adotar as providências, tanto no âmbito interno, como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das

---

<sup>12</sup> A Comissão Interamericana expressou em 1984 que “existe uma estreita relação entre a efetividade dos direitos econômicos, sociais e culturais e a dos direitos civis e políticos, pois que constituem um todo indivisível, no qual se baseia o reconhecimento da dignidade humana” A Conferência Mundial de Viena sobre Direitos Humanos, celebrada em 1995, diluiu as dúvidas a respeito da interdependência afirmando que todos os direitos humanos são universais, indivisíveis e interdependentes e estão relacionados entre si. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos de forma global, justa e equitativa, com igualdade e atribuindo a todos os direitos o mesmo peso.

## **SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO DE DIREITOS HUMANOS: A EFETIVIDADE DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS**

normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados. (grifo nosso).

Protocolo Adicional à Convenção Interamericana Sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, "Protocolo de San Salvador"

Artigo 1º: Obrigação de adotar medidas. Os Estados Membros neste Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos comprometem-se a adotar as medidas necessárias, tanto de ordem interna como por meio da cooperação entre os Estados, especialmente econômica e técnica, até o máximo dos recursos disponíveis e levando em conta seu grau de desenvolvimento, a fim de conseguir, progressivamente e de acordo com a legislação interna, a plena efetividade dos direitos reconhecidos neste Protocolo. (grifo nosso).

A obrigação de progressividade presente nos artigos, além da determinação de método, é também mandamento de não regressividade (retrocesso), a proibição de que sejam adotadas medidas que agravem, deroguem ou reduzam a proteção aos direitos econômicos, sociais e culturais conquistados ou efetivados.

A redação dos artigos também submete a efetividade até o limite dos recursos disponíveis e leva em consideração o grau de desenvolvimento do Estado. A previsão, que poderia até mesmo significar uma escusa por descumprimento de obrigações dessa natureza, é compreensível por várias razões. Por um lado porque é verdade que o Estado possui limites orçamentários o qual variam de acordo com o grau de desenvolvimento da economia. Por outro lado também por conta da expectativa de compromisso dos Estados e do princípio da reserva legal, da não interferência em assuntos internos quando, nesse caso, o descumprimento poderia questionar políticas públicas e de planejamento estrutural ou até um julgamento político do Estado.

Os grupos de trabalho encarregados em definir os termos adequados na redação dos pactos tiveram muita dificuldade para aprovar o conteúdo compatível com as legislações nacionais. As diferenças de concepção de sociedade próprias do período da Guerra Fria também influenciaram a redação de distintos pactos no âmbito das Nações Unidas e a instauração cautelosa de mecanismos para a verificação do cumprimento dos direitos econômicos, sociais e culturais.

A existência de dois Pactos Internacionais separando os direitos em "gerações" foi uma opção possível à época, pois um único documento contemplando a unidade dos direitos seria rechaçado por países de corte socialista e capitalista. A mais importante distinção que se estabeleceu em 1966 com a aprovação dos Pactos e com a criação do Comitê que estabeleceu procedimentos para a investigação de direitos civis e políticos, foi no tocante ao sistema de análise internacional dos diferentes grupos de direitos. O

procedimento estabelecido pelo Comitê é muito mais eficiente que o sistema de relatórios e informes contemplados para os direitos econômicos, sociais e culturais, os quais não prevêm mecanismos de comunicação da violação.

Os autores Abramovich e Courtis ressaltam que no ano de 1985 o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais começou a produzir uma série de documentos com o objetivo de contribuir para esclarecer o sentido de alguns direitos e suas correspondentes obrigações. Passaram a realizar as chamadas Observações Gerais, de caráter prescritivo aos Estados em relação ao procedimento dos informes, assemelhando-se a jurisprudências em matéria desses direitos.

No mesmo sentido, os autores lembram os Princípios de Limburgo sobre a Implementação dos PIDESC, documento que emana de um grupo de expertos reunidos em Maastricht em 1986 e que foi adotado pelas Nações Unidas conformando princípios que servem como uma espécie de guia para a compreensão dos deveres contraídos desde a ratificação do PIDESC. Da mesma forma, os Princípios de Maastricht sobre violações de direitos econômicos, sociais e culturais foram empregados pelo Comitê para avaliar os informes estatais e para desenvolver distintas observações gerais sobre o Pacto.<sup>13</sup>

Evidentemente seria de se perguntar o valor desses documentos ante os tribunais locais, que alcance teriam ou que tipo de obrigação acarretaria para o Estado o descumprimento desses informes e relatórios prescritivos. Abramovich e Courtis falam da realidade argentina e da outorga a máxima hierarquia normativa aos tratados internacionais sobre direitos humanos, algo que não ocorre da mesma forma no Brasil. No sistema argentino, trata-se de um princípio jurisprudencial e doutrinariamente aceito que os tratados de direitos humanos, uma vez ratificados, constituam fonte autônoma do ordenamento jurídico interno. A Constituição argentina de 1994 resolve definitivamente esta questão ao outorgar nível constitucional a uma série de tratados de direitos humanos ratificados por este Estado.

A Corte Suprema de Justiça argentina reconhece a necessidade de recorrer à opinião da Corte Interamericana de Direitos Humanos para interpretar as disposições da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, afirmando que a jurisprudência da Corte resulta um “guia ineludible” (obrigatório).

Este deveria ser também o caso do Brasil. Tendo aceitado a competência obrigatória da Corte Interamericana em dezembro do ano de 1998, o Brasil passa a reconhecer uma nova instância de jurisdição quando os direitos violados estão previstos nos documentos do sistema interamericano. O Brasil ratificou os principais tratados de direitos humanos no ano de 1992 e em 1996 ratificou o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador).

No entanto, como é amplamente sabido, o tema da aplicabilidade imediata de tratados internacionais sobre direitos humanos no Brasil gera inúmeras polêmicas. A interpretação do §2º do artigo 5º da CF/1988 suscitou calorosos debates entre parcela

---

<sup>13</sup> ABRAMOVICH e COURTIS, *Op. cit.*, p. 69.

## SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO DE DIREITOS HUMANOS: A EFETIVIDADE DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS

progressista da doutrina e uma leitura do STF que, ao menos no caso do *depositário infiel*, gerou desânimo daqueles que procuravam ver fortalecida a disciplina do Direito Internacional dos Direitos Humanos. O advento da Emenda Constitucional 45/2004 e a inserção do §3º ao referido artigo, no lugar de resolver definitivamente a questão, trouxe novas dúvidas e segue sendo objeto de análise por parte dos programas de graduação e de pós-graduação em direito.

O reconhecimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos é tema correlato à temática da efetividade dos direitos humanos, em especial dos direitos econômicos, sociais e culturais.

É certo que os Estados resistem em concluir o ato voluntário de ratificação de compromissos internacionais os quais podem conter obrigações que dificilmente serão cumpridas. Este é o caso dos Estados Unidos, Estado que até o momento não ratificou qualquer documento internacional que vincule políticas econômicas ou sociais. É certo também que as Cortes Internacionais não terão competência para julgar o descumprimento de direitos de natureza econômica, social e cultural da mesma forma que o fazem com relação aos direitos civis e políticos. Trata-se, como já identificado, de respeito à soberania e à política interna de cada Membro.

No entanto, não é menos certo que o Direito Internacional dos Direitos Humanos, ao menos no sistema interamericano, vem logrando paulatinamente conquistas importantes em matéria de reconhecimento das decisões em âmbito interno, incluindo questões que afetam os direitos sociais, econômicos e culturais.

O sistema de proteção interamericana de direitos humanos é formado por dois órgãos autônomos e complementares, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, sediada em Washington, e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, sediada em San José da Costa Rica.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) é um órgão de natureza administrativa, investigatória e conciliatória. Está formada por renomados especialistas em matéria de direitos humanos e recebe em primeira mão as denúncias de violação de direitos humanos previstos na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, no Protocolo Adicional à Convenção sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, no Protocolo à Convenção Americana sobre Direitos Humanos Referente à Abolição da Pena de Morte, na Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura e na Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos está qualificada como órgão autônomo capaz de julgar e processar Estados que desrespeitem os compromissos pactuados na Convenção Americana de Direitos Humanos. Tendo manifestado consentimento prévio de aceitação à jurisdição obrigatória da Corte Interamericana, tendo violado direitos e tendo falhado na obrigação de prestar adequadamente os recursos de jurisdição interna, um Estado poderá vir a ser condenado pelo tribunal supranacional. A Corte é formada por magistrados escolhidos e suas sentenças são obrigatórias e inapeláveis, retornando ao Estado com *status* de título executivo.

Desde o início de seu funcionamento, em 1979, e até dezembro de 2006, a Corte Interamericana produziu 83 sentenças de mérito e está investigando outros 46 casos (medidas provisórias). A esmagadora maioria das demandas diz respeito à violação dos direitos descritos na Convenção Americana de Direitos Humanos, casos que condenam os Estados por violações do direito à vida, à integridade física e pelo descumprimento dos direitos de liberdade civil e política.

Mais recentemente, casos relativos aos direitos sociais, econômicos e culturais ganharam respostas do sistema contencioso interamericano. O *Caso Baena Ricardo e outros versus Panamá* é o primeiro caso perante a Corte a versar sobre direito ao trabalho, liberdade sindical e de reunião. A Corte declarou que o Estado do Panamá violou o princípio da legalidade e da irretroatividade da lei, o direito à garantia judicial, o direito à proteção judicial, o direito de reunião e a liberdade de associação. O Panamá foi condenado a pagar aos trabalhadores os salários e os direitos trabalhistas devidos, além de indenização pelo afastamento, dano moral, custas e reintegração de trabalhadores aos cargos públicos.<sup>14</sup>

O *Caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awa Tingni versus Nicaragua*, em fase de medidas provisórias, também foi recebido pela Corte Interamericana e atualmente aguarda julgamento. Tratando do direito à propriedade coletiva, direito ancestral dos povos indígenas à propriedade de sua terra, o caso também trata, ainda que indiretamente, de direitos sociais.

O *Caso Niños de la Calle (Villagrán Morales y otros) versus Guatemala* resultou na primeira sentença da Corte sobre violação de direitos da criança, especificamente da morte de crianças de ruas, derivando em preocupação com o direito à vida, com as condições mínimas de vida capazes de evitar que uma criança padeça por descaso e abandono.

Não obstante os avanços dos DESC, notadamente após a adoção do Protocolo Adicional à Convenção Americana em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (“Protocolo de San Salvador”, 1988), os resultados podem ser considerados insignificantes se comparados aos números da pobreza e da miséria que afetam os países latino-americanos. Mais à frente veremos números da desigualdade latino-americana que fazem ver a necessidade de outras esferas de atuação complementares à jurídica.

## Capítulo 2

### Os Direitos Sociais como Direitos Exigíveis

Alguns juristas, e volto a mencionar o importante trabalho realizado por Victor Abramovich e Christian Courtis, mesmo sendo conscientes dos limites da jurisdição como elemento adequado para a plena garantia dos direitos sociais, propõe uma série de estratégias e intervenções para que seja lograda a aplicabilidade desses direitos. Segundo

---

<sup>14</sup> O caso investigou os direitos violados de 270 trabalhadores, servidores públicos, que participavam de uma manifestação por ajustes salariais e foram acusados de cumplicidade em levante militar. Os trabalhadores foram despedidos arbitrariamente e tiveram seus direitos de proteção judicial e devido processo violados. <http://www.corteidh.or.cr>.

## SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO DE DIREITOS HUMANOS: A EFETIVIDADE DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS

os autores, não existe direito econômico, social ou cultural que não apresente alguma característica ou faceta que permita sua exigibilidade judicial em casos de violação.

Os tradicionais argumentos contrários à aplicabilidade – inexigibilidade intrínseca – residem na não consideração dos DESC como “direito” propriamente ditos, alegando que o cumprimento exige, no lugar de uma proibição de lesão (um não fazer), um a obrigação de prestação positiva (um fazer) e que este fazer não seria nem universalizável, nem *formalizável* e cuja violação não consiste em atos ou comportamentos sancionáveis, mas meras omissões incapazes de coerção.<sup>15</sup>

Tais direitos, por sua relevância econômica, encontrariam dificuldades na disponibilidade de seu objeto, dependendo da real existência de meios para cumprir a obrigação. Segundo Sarlet, *O Estado dispõe apenas de limitada capacidade de dispor sobre o objeto das prestações reconhecidas pelas normas definidoras de direitos fundamentais sociais*<sup>16</sup>

Prevalece, no entanto, a doutrina que supera a divisão estanque em categorias e gerações de direitos e não reconhece diferenças estruturais entre os distintos tipos de direitos. A violação por omissão de um direito econômico, social e cultural poderá ser reparada ainda que tardiamente e terá uma função importante em reafirmar o compromisso do Estado para com esse conjunto de direitos.

O mérito desses juristas imaginativos e criativos, conforme bem afirma Ferrajoli, está em sair das discussões abstratas sobre a estrutura dos direitos sociais e demonstrar com uma numerosa quantidade de casos, extraídos da experiência jurisprudencial dos mais diversos ordenamentos, as estratégias e técnicas que podem fazer possível a exigibilidade desses direitos perante tribunais.

Os direitos econômicos, sociais e culturais são obrigações concretas do Estado e sobre a *exigibilidade* recai o trabalho de responsabilização política do Estado para com suas funções fundamentais de administração social. Para garantir direitos civis ou políticos, ao Estado, na maior parte dos casos, também se impõe uma obrigação de “fazer”, assim como os DESC também pressupõem obrigações de “não fazer” conexas e complementares.

Senão vejamos: direitos civis e políticos como o devido processo legal, o acesso à justiça, o direito de casar-se, o direito de associação, o direito de votar e ser votado, todos são direitos que supõem a criação das respectivas condições institucionais por parte dos Estados (existência e manutenção de tribunais, zonas eleitorais, cartórios, sistema de partidos políticos, etc.). A estrutura dos direitos civis e políticos podem ser caracterizada como um complexo de obrigações positivas e negativas por parte do Estado.<sup>17</sup>

No mesmo sentido, o direito à saúde leva à obrigação estatal de não prejudicar a saúde. O direito à educação supõe a obrigação de não prejudicar ou causar danos ao processo educacional. O direito à preservação do meio ambiente supõe a obrigação de

<sup>15</sup> Palavras de Luigi Ferrajoli, citando a doutrina conservadora de Friedrich A. von Hayek, Giovanni Sartori, Danilo Zolo, dentre outros, no prólogo do livro ABRAMOVICH e COURTIS, *op. cit.*, p. 9.

<sup>16</sup> SARLET, p. 276.

<sup>17</sup> ABRAMOVICH e COURTIS, *op. cit.*, p. 23 e 24.

não destruir o meio ambiente, não regredir as conquistas de direitos, observando o princípio da progressividade. A estrutura dos direitos econômicos, sociais e culturais também pode ser caracterizada como um complexo de obrigações positivas e negativas por parte do Estado e as diferenças, como bem assevera Ingo Wolfgang Sarlet, são antes de grau do que diferenças substanciais.<sup>18</sup>

Outro argumento que contribui para a tese do complexo de obrigações positivas e negativas é que o Estado é um ente que reúne o todo social, o coletivo e a soma de particulares, e, portanto, para assegurar o gozo dos direitos podem ser acionados diferentes meios e podem tomar parte ativa outros sujeitos além do aparato estatal propriamente dito. Abramovich e Courtis identificam que alguns direitos se caracterizam pela obrigação do Estado em estabelecer algum tipo de regulamentação, sem a qual o exercício do direito não tem sentido. Nem sempre a obrigação do Estado está vinculada a uma transferência de fundos, podendo ser suficiente a regulamentação de situações determinadas ou a organização de uma estrutura que se encarregue de colocar em prática uma situação concreta. Como exemplo, está o direito a associar-se livremente (direito a participar de um sindicato) e o correspondente dever estatal de reconhecer essas associações para que o exercício do direito seja pleno. Ou no caso do direito a informação, o estabelecimento de uma regulamentação estatal tendente a assegurar o acesso à informação de origem diversa e a pluralidade de fontes e opiniões.<sup>19</sup>

Em outros casos, a obrigação exige que a regulamentação estabelecida pelo Estado limite ou restrinja as faculdades das pessoas privadas ou lhes imponha obrigações de algum tipo. Este é o caso de grande parte das obrigações trabalhistas e sindicais, assim como obrigações de defesa do consumidor, proteção ao meio ambiente, ao salário mínimo, despedida arbitrária, férias, 13º salário, igualdade de remuneração, etc.

O Estado pode ainda cumprir com suas obrigações provendo serviços à população de forma exclusiva ou de forma mista, incluindo além do aporte estatal também regulamentações que instituam restrições, limitações ou obrigações às pessoas privadas. Este é o caso dos serviços públicos como o funcionamento de tribunais, a previsão de cargos de defensoria pública, sistemas de educação pública, créditos públicos destinados a habitação, etc.

O alcance universal dos direitos econômicos, sociais e culturais não será logrado sem que se superem os obstáculos à aplicabilidade desses direitos. Mas não é suficiente que o direito social seja efetivado e sim é preciso que exista poder jurídico capaz fazer atuar o titular do direito caso o direito seja violado novamente. Só assim os direitos sociais, econômicos e culturais podem ser considerados direitos plenos.

Existem outras razões que se tornam impeditivos à exigibilidade desses direitos. Identificam Abramovich e Courtis a falta de prática institucional na interpretação desses textos em razão principalmente da falta de mecanismos apropriados para a implementação.

<sup>18</sup> ABRAMOVICH e COURTIS, *op. cit.*, p.25 e SARLET, Ingo W. SARLET, Ingo W. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

<sup>19</sup> ABRAMOVICH e COURTIS, *Op. cit.*, p. 33.

## SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO DE DIREITOS HUMANOS: A EFETIVIDADE DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS

José Afonso da Silva divide a eficácia da norma constitucional em normas de eficácia plena, por serem dotadas de aplicabilidade direta, imediata e integral, não dependendo da atuação do legislador ordinário para que alcancem sua plena efetividade, normas de eficácia contida, dotadas de aplicabilidade direta, imediata, mas possivelmente não-integral (o legislador deixou margem à atuação restritiva por parte da competência discricionária do poder público, nos termos da lei) e normas de eficácia limitada, de aplicabilidade indireta e reduzida, não tendo recebido por parte do legislador a normatividade suficiente para serem aplicáveis e gerarem seus principais efeitos. Os direitos econômicos, sociais e culturais, regra geral, seriam integrantes desta última categoria.

São consideradas normas que reclamam uma interposição do legislador, de baixa densidade normativa, normas que estabelecem programas, finalidades, tarefas a serem implementadas pelo Estado e muitas vezes inibem o legislador a compreender o alcance de sua obrigação para com tais direitos. Insistem os doutrinadores progressistas em estabelecer a obrigação do Estado em “não discriminar” esses direitos.

O dever de não discriminar pode ser a via pela qual os direitos sociais, econômicos e culturais tornam-se exigíveis perante tribunais de forma indireta, pois que a discriminação por si só é violação de direito – neste caso de natureza civil e política - que traz consigo a violação de direitos materiais.

Assim define o artigo 1º da Convenção Americana de Direitos Humanos:

Art.1º. Obrigação de respeitar os direitos 1. Os Estados Partes nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social. 2. Para os efeitos desta Convenção, pessoa é todo ser humano. (grifo nosso)

De acordo com a tese de Abramovich e Courtis, já verificada na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, a violação do direito à não discriminação abre um enorme campo de *justiciabilidade* para os direitos econômicos, sociais e culturais. Daí se podem abstrair vários exemplos, como o deslocamento forçado de pessoas sem conferência de habitação alternativa, violação de direito à educação a partir de limitações de acesso baseada em razões de sexo, nacionalidade, condição econômica ou outro fator de discriminação, qualquer situação na qual a regulamentação estabeleça condições de discriminação. Esse raciocínio se torna perfeitamente viável para justificar ações judiciais de impugnação ou nulidade de atos do poder público de alcance geral ou particular.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> ABRAMOVICH e COURTIS, *Op. cit.*, p. 42.

As maiores dificuldades se apresentam quando ocorrem as omissões do Estado, a falta de cumprimento das obrigações de fazer, de prestar, tomar medidas para a satisfação de direitos em questão. Aqui caberia a crítica segundo a qual o poder judiciário é o menos adequado para realizar políticas de ação prestacional do Estado, planificação de políticas públicas ou orçamentárias. Vale ainda ponderar as observações dos autores argentinos quanto ao fato de que se torna muito difícil imaginar situações em que o Estado descumpra totalmente com as obrigações positivas vinculadas aos direitos econômicos, sociais e culturais. O Estado cumpre em parte os direitos à educação, saúde, habitação. Uma vez cumprida em parte a obrigação, resta sempre a possibilidade de pleitear judicialmente a violação de obrigações por assegurar discriminatoriamente esses direitos.<sup>21</sup>

Mesmo que a sentença de um juiz não resulte diretamente executável, por requerer a provisão de recursos, torna-se essencial que esta ação na qual o Poder Judiciário declara que o Estado está em mora tendo descumprido uma obrigação assumida em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais tem enorme valor. As sentenças têm o poder de constituir importante veículo de provocação dos poderes públicos e de demanda por políticas de alcance social.

A mora pode auxiliar no agir estatal em direção à redistribuição de recursos e em sentido mais amplo, até mesmo inibir compromissos internacionais e redirecionar atenção às demandas sociais internas. O Estado faz opções que muitas vezes revelam-se incompatíveis com a realização até mesmo dos direitos civis e políticos. Os compromissos assumidos pelo Estado no plano regional, bilateral e multilateral, as metas e os empréstimos junto a banqueiros públicos e privados, todas essas iniciativas vinculam a realização de direitos ao “limite do possível”.

A realização do direito e dos direitos dependerá da capacidade do Estado em administrar os interesses públicos e privados, nacionais e internacionais, além da participação da sociedade civil e dos cidadãos na reivindicação da condição de dignidade humana. O limite do possível pode ser estendido se houver adequada reivindicação e, nesse sentido, os mecanismos propostos cumprem um papel fundamental de luta por direitos.

### Capítulo 3

#### **América Latina: Realidade de Miséria e de Exclusão**

Os dados da CEPAL informam que a pobreza da América Latina estancou no período de 1999-2002, experimentando um ligeiro retrocesso em 2003. Apesar disso, a desigualdade social - medida a partir da distribuição de renda - se ampliou na última década. Entre 1990 e 2002, a concentração de riqueza se ampliou em 60% dos países da região.

---

<sup>21</sup> ABRAMOVICH e COURTIS, *Op. cit.*, p. 44.

## SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO DE DIREITOS HUMANOS: EFETIVIDADE DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS

Os coeficientes de pobreza e indigência de alguns países são particularmente assombrosos, como no caso de Honduras, Nicarágua e Bolívia, chegando, no ano de 2002, a alcançar 45%, 35% e 34% da população respectivamente.

De acordo com os relatórios da CEPAL, os índices de pobreza da América Latina no ano de 2003 alcançam quase que a metade da população, cerca de 180 milhões de habitantes, dos quais 80 milhões estão em situação de indigência. A fome atinge 11% da população, segundo índices apurados pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO).

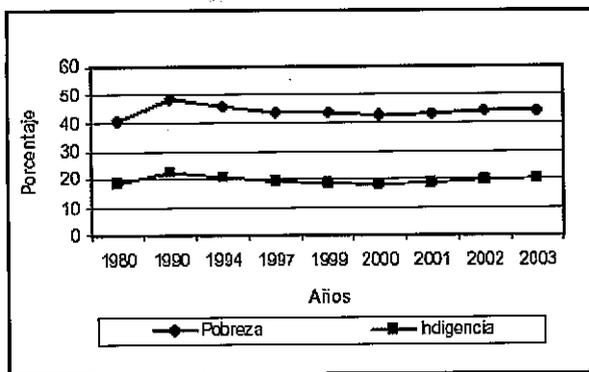
Comparando os dados das enfermidades e da mortalidade de países pobres e de países desenvolvidos, a América Latina encontra-se em situação crítica. A média de mortalidade materna para cada 100.000 mulheres no ano de 2003 é de 84,7 contra 8,0 no Canadá. No ano de 2004, o índice de mortalidade infantil para cada 10.000 crianças foi de 25,3 para países latinos, contra 1,5 do Canadá. Os índices de violência são proporcionais à pobreza, refletindo, no período 2000-2005, a morte de 25,3 seres humanos para cada 100.000 habitantes latino-americanos, contra 1,5 do Canadá.

Índices de mortalidade, homicídios e esperança de vida

|                | Mortalidade Materna<br>(para cada<br>100.000 nascidos<br>vivos) | Mortalidade Infantil<br>antes de 15 anos<br>2004<br>(para cada 10.000) | Homicídios<br>2000-2005<br>(para cada 100.000<br>habitantes por ano) | Esperança de<br>vida 2005 |
|----------------|---|--|--|---------------------------|
| Canadá         | 8   | 6,1  | 1,5  | 80,4                      |
| América Latina | 94,7  | 33,2   | 25,3   | 72,6                      |
| Argentina      | 43,6  | 16,7   | 7  | 74,9                      |
| Bolívia        | 230   | 67,6   | 14   | 64,9                      |
| Brasil         | 73,1  | 33,3   | 31   | 71,3                      |
| Paraguai       | 174   | 43,6   | 18,4   | 71,5                      |
| Uruguai        | -   | -  | 5,2  | 75,9                      |

Fonte: CEPAL, 2005.

A situação dos jovens latino-americanos é ainda mais precária. Entre 1990 e 2002, o número de jovens latino-americanos subiu de 17.600.000 para 58 milhões. Desses, 21 milhões são indigentes. O desemprego juvenil multiplica-se 2,5 vezes a taxa média de desemprego.



Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina, 1996-2003.

No Mercosul, segundo dados da CEPAL, a taxa média de desemprego juvenil (entre 15 e 24 anos) é de 28,4%, maior no Uruguai e menor no Brasil. As pesquisas indicam que 1 em cada 4 jovens de 15 a 29 anos de idade está fora do mercado de trabalho e do sistema educacional. Na Argentina, no ano de 2002, 400.000 crianças e adolescentes abandonaram os estudos. Um milhão de jovens de 19 anos estão fora da escola e 54% de todos os jovens entre 14 e 22 anos são considerados pobres (2003).

#### Abandono Escolar no Mercosul

15-24 años

Argentina 33,8%

Brasil 20,5%

Paraguay 21,4%

Uruguay 37,9%

Fonte: CEPAL 2002

Além da miséria e da indigência que atingem quase a metade da população, a região precisa conviver com as taxas mais altas de concentração de riqueza e de desigualdade. Na América Latina os 10% mais ricos detém 48% do PIB e os 10% mais pobres apenas 1,6% do PIB. O Coeficiente Gini, usado para medir a desigualdade na distribuição de renda de um país, demonstra que o Brasil é o país mais injusto das Américas e um dos mais injustos do mundo.

O Brasil ocupa o 9º lugar em renda per capita do mundo. No entanto, ocupa o 25º lugar dentre os países mais pobres. (IPEA). Os 1% mais ricos no país detém a mesma riqueza que os 50% mais pobres. Os 1% proprietários detém 46% das terras cultiváveis. As pessoas com maior graduação ganham até 15 vezes mais que os que não possuem nenhuma educação. 4,2 milhões de jovens vivem na extrema pobreza. Desse percentual, 67% não terminam a educação básica. Os jovens afro-descendentes são os mais excluídos, representando um percentual de 73% de analfabetos (IPEA).

Desigualdade - América Latina, Estados Unidos e Itália

|                             | <i>Coefficiente de Gini</i> | <i>10% superior en el ingreso total</i> | <i>20% inferior en el ingreso total</i> | <i>Relación entre los ingresos del décimo decil y el primer</i> |
|-----------------------------|-----------------------------|---|---|---|
| Brasil (2001)               | 59,0                        | 47,2%                                   | 2,6%                                    | 54,4  |
| Guatemala (2000)            | 58,3                        | 46,8%                                   | 2,4%                                    | 63,3  |
| Colombia (1999)             | 57,6                        | 46,5%                                   | 2,7%                                    | 57,8  |
| Chile (2000)                | 57,1                        | 47,0%                                   | 3,4%                                    | 40,6  |
| México (2000)               | 54,6                        | 43,1%                                   | 3,1%                                    | 45,0  |
| Argentina (2000)            | 52,2                        | 38,9%                                   | 3,1%                                    | 39,1  |
| Jamaica (1999)              | 52,0                        | 40,1%                                   | 3,4%                                    | 36,5  |
| República Dominicana (1997) | 49,7                        | 38,6%                                   | 4,0%                                    | 28,4  |
| Costa Rica (2000)           | 46,5                        | 34,8%                                   | 4,2%                                    | 25,1  |
| Uruguai (2000)              | 44,6                        | 33,5%                                   | 4,8%                                    | 18,9  |
| Estados Unidos (1997)       | 40,8                        | 30,5%                                   | 5,2%                                    | 16,9  |
| Italia (1998)               | 36,0                        | 27,4%                                   | 6,0%                                    | 14,4  |

Fuente: Banco Mundial (2004). *Desigualdad en América Latina y el Caribe. ¿Ruptura con la historia?*. Washington DC.

De acordo com um dos objetivos do Milênio (2000), de reduzir a extrema pobreza da região à metade até o ano de 2015, apesar do relativo progresso logrado até o ano 2000, nos anos seguintes as estatísticas apontam retrocesso de 27,4% da meta. A CEPAL identifica algumas dificuldades para que sejam alcançados os objetivos da ONU: a persistência dos processos do tipo “*stop and go*” associados ao vai-e-vem das economias; a extrema heterogeneidade da pobreza entre países e o crescimento absoluto do número de pobres de 2000 a 2003, novos 20 milhões de pobres, dos quais 14 milhões são indigentes.<sup>22</sup> A condição de miséria e de pobreza da região, excluindo e matando aos milhares, dilui o esforço jurídico tanto nacional como internacional para garantir direitos humanos. As medidas de garantia e de efetividade caso a caso, diante das condições de exclusão das populações, resultam em ações anódinas, incapazes de resultados amplos e duradouros. As populações dependem, para alcançar padrões de dignidade humana, de outras formas de garantia, outros instrumentos mais eficazes e capazes de atuar na realidade concreta.

#### **Capítulo 4** **Políticas Públicas e Responsabilidade Social**

Um tema complexo e polêmico, bastante difícil de abordar, mas que não pode ser deixado de fora no enfrentamento da proteção de direitos humanos refere-se ao juízo das

<sup>22</sup> FIGUEIRA, Carlos, PERI, Andrés. “América Latina: los rostros de la pobreza y sus causas determinantes” Proyecto Regional de Población Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población / Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Santiago do Chile: CEPAL: *Población y desarrollo* n. 54, 2004.

políticas econômicas públicas. Como saber se a fonte de recursos que deve garantir os direitos está sendo bem administrada? E ainda, seriam passíveis de juízo determinadas decisões econômicas por seus impactos sobre os direitos? Seria possível julgar e sancionar o conjunto das ações econômicas?<sup>23</sup>

Trata-se de tema árduo porque a fundamentação necessariamente é variável em cada momento histórico e os índices econômicos estão relacionados a outros indicadores (monetários, cambiais, fiscais, tributários, metas de inflação, indicadores do “risco país”) que pouco tem a ver com metas sociais e humanas.

Trabalhar no marco dos direitos humanos implica exigir que as políticas públicas tenham como meta o atendimento eficiente dos direitos sociais. As políticas macro-econômicas não podem estar dissociadas das metas sociais. O princípio de responsabilidade precisa ser apurado desde aquele que toma a decisão até a apuração das medidas e dos resultados concretos alcançados ou frustrados, tendo como meta o público, a possibilidade de vida da população, a efetividade dos direitos básicos e as condições mínimas e dignas de realização da vida humana.

O trabalho de medição de resultados necessariamente é complexo e árduo porque inexistente delito na condução de políticas públicas. Pode haver erros, mas não delitos, porque de uma forma ou de outra, em qualquer governo, as políticas sempre buscarão atender a critérios sociais. As autoridades públicas estão imbuídas de boa-fé, pelo critério democrático, e sempre apresentarão avanços sociais, por mínimos que sejam.

No direito constitucional, o princípio da “reserva do possível” passa a ser discutido dentro do marco de políticas públicas do Estado e dos limites orçamentários para a realização de direitos. Conforme mencionado anteriormente, os documentos internacionais que regulam direitos econômicos, sociais e culturais, definem que a progressividade no atendimento dos direitos se dá “na medida dos recursos disponíveis”.

O princípio tem origem em uma paradigmática decisão da Corte Constitucional Federal Alemã (julgamento do caso *numerus clausus* - BverfGE n. °33, S. 333) e na pretensão individual de ingresso no ensino superior público sem que existissem vagas em número suficientes. O tribunal argumentou que o indivíduo só pode requerer do Estado uma prestação que se dê nos limites do razoável e que não existe um direito subjetivo de pretensão aos direitos sociais frente ao Estado, senão nos limites dessa razoabilidade.

Outra posição, representada pela melhor doutrina no sentido da proteção dos direitos humanos, entende que o poder público não pode se eximir da obrigação de prestação positiva de direitos, especialmente quando procederem com a clara intenção de neutralizar a eficácia dos direitos sociais, econômicos e culturais, por injustificada inércia estatal ou por abusivo comportamento governamental, violando o núcleo fundamental formador de um conjunto irredutível de condições mínimas necessárias a uma existência digna. Esta é a posição do Ministro Celso de Mello:

<sup>23</sup> ROUX, Carlos Vicente de, RAMÍREZ, Juan Carlos J. *Derechos económicos, sociales y culturales y democracia*. Bogotá: CEPAL: Estudios y Perspectivas. Dez, 2004, ISBN 92-1-322504-0.

## SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO DE DIREITOS HUMANOS: A EFETIVIDADE DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS

“Não se mostrará lícito, no entanto, ao Poder Público, em tal hipótese - mediante indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa - criar obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência. Cumpre advertir, desse modo, que a cláusula da “reserva do possível” - ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível - não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade.”<sup>24</sup>

A aplicação da doutrina europeia à realidade brasileira e latino-americana, conforme interpretação estrita do princípio da “reserva do possível”, torna-se inadequada por muitas razões. O modelo de Estado Social que lá se realizou e que se realiza garante aos cidadãos mínimos e irrenunciáveis direitos fundamentais, garantias que nos países periféricos nunca foram implementadas. Os desafios no campo econômico, as expectativas de crescimento e a condição de distribuição de riqueza na sociedade (muito mais homogênea), são elementos que distorcem a aplicação de mesma orientação jurisprudencial nos países que convivem com níveis expressivos de miséria e com índices recordes de injustiça social.

A crise do Estado Social nunca deixou de existir no Brasil e nos países latino-americanos. Atualmente, e outra vez mais, os governos estão pressionados, e se deixam pressionar, a reduzir gastos públicos, cumprir metas de crescimento e liberalizar o comércio de serviços e de produtos, incluindo setores como compras governamentais, para seguir a agenda das rodadas de negociação multilateral ou para honrar acordos de comércio ainda mais danosos, como no caso dos Tratados de Livre Comércio (TLCs) com os Estados Unidos.

A crise de governabilidade de um Estado muitas vezes está relacionada com a falta de opções em razão de compromissos assumidos em acordos internacionais. As condicionalidades econômicas, suas formas de manifestação e implicações tem sido objeto de estudo no campo da economia internacional nos últimos tempos.

O termo condicionalidade pode ser definido como um mecanismo institucional supranacional capaz de restringir o campo de opções políticas e de ação do Estado, por intermédio dos governos e de suas populações. Trata-se da emergência de uma ordem jurídica ou de uma regulação que compromete os Estados e a atuação dos entes políticos, transcendendo-os e tendo vigência para além deles e supostamente excluindo qualquer necessidade de fundamentação regulatória, já que a proteção existe por necessidade imperativa da ordem econômica.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Trecho da ADPF n. 45, decisão monocrática do Excelentíssimo Ministro Celso de Mello em 29/04/2.004, Supremo Tribunal Federal.

<sup>25</sup> Alguns exemplos de condicionalidade econômica podem ser identificados: Condicionalidades impostas pelos acordos de *Bretton Woods*, pelo FMI e pelo Banco Mundial. Ricardo Seitenfus explica que os programas de ajuste de estrutura do Fundo criam o princípio da condicionalidade, subordinando a liberação de recursos quando efetivado o cumprimento das metas definidas nas cartas de intenção;

Aos Estados periféricos, nessas condições, resta buscar opções possíveis que conjuguem interesses nacionais e regionais com as possibilidades dentro da legalidade instituída nos pactos assumidos. No contexto do GATT/47 e dos vigentes acordos de comércio pactuados no marco da OMC, uma das opções que pode significar saída de governabilidade e crescimento econômico para o Sul são as integrações regionais, incentivadas e vislumbradas pelos governos latino e sul-americanos como alternativas à dependência econômica e tecnológica dos países centrais e solução para problemas comuns, como a miséria e a exclusão.

O governo brasileiro entende que o Mercosul é um exemplo de integração que pode devolver governabilidade à região, ampliar as opções comerciais e garantir a cooperação em áreas de interesse comum. O fortalecimento e a ampliação do Mercosul passa a ser prioridade para os governos da Argentina e do Brasil, é uma necessidade para os sócios menores e passa a atrair o interesse de outros Estados. A incorporação da Venezuela como membro pleno do bloco torna a integração ainda mais promissora.

A incorporação do tema *direitos humanos no mercosul* depende, em grande medida, do esforço realizado pela sociedade civil organizada e pela comunidade acadêmica e científica empenhada em criar uma integração social capaz de incorporar outras agendas para além do marco comercial e aduaneiro que orienta os avanços do bloco desde suas origens.

## Capítulo 5

### Direitos Humanos no Mercosul

Entre os objetivos do Mercosul estão a proteção da paz, da liberdade, da democracia e da vigência dos direitos humanos.<sup>26</sup> Não obstante, a história dos países que compõem o bloco está marcada por períodos de intensa violação de direitos. No marco da estabilidade democrática, a construção de uma agenda comum para a garantia e a efetividade de direitos na região pode ser uma forma de superar a trágica memória deixada pelos regimes autoritários.

Atualmente existem dois foros do Mercosul designados para tratar do tema direitos humanos, o Foro de Consulta e Concertação Política do Mercosul, formado por diplomatas designados para preparar as decisões do Conselho sobre temas não comerciais, e a Comissão Técnica da Reunião dos Ministros de Justiça (RMJ), constituída por especialistas indicados pelo Ministério da Justiça de cada Estado. As decisões dos foros não têm força decisória e são submetidas ao Conselho do Mercado Comum. Existe também um Grupo *Ad*

---

Condicionalidades derivadas do pagamento da dívida externa, que pode decorrer dos próprios organismos financeiros internacionais ou de banqueiros privados; Condicionalidades pela participação nos acordos de comércio e pela imposição das cláusulas gerais, em especial a *cláusula da nação mais favorecida* e *cláusula do tratamento nacional*; Condicionalidade ao mecanismo de prevenção e solução de controvérsias da OMC; Condicionalidade aos próprios tratados multilaterais ou bilaterais de comércio e aos acordos regionais de integração. SEITENFUS, Ricardo. *Manual das organizações internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000. Sobre o tema ver também MONCAYO, Héctor-León. "Globalización y dependencia" en *La condicionalidad en las relaciones internacionales: ¿sirve para la protección de los derechos humanos?* Colômbia: ILSA, 1996.

<sup>26</sup> Regulamento da Comissão Parlamentar conjunta do MERCOSUL, logo após a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, assinado em 03 de agosto de 1995, em Assunção.

## SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO DE DIREITOS HUMANOS: A EFETIVIDADE DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS

*Hoc* de Direitos Humanos, composto por diplomatas e responsável pela interlocução com o sistema das Nações Unidas e com o sistema interamericano.

Os Membros do Mercosul, ao adotarem o *Protocolo de Ushuaia sobre o Compromisso Democrático* (instituição da “cláusula democrática”, 1998) assumiram o compromisso com a não ruptura da ordem democrática, e também o compromisso com o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais na vigência democrática das instituições, com a adoção do *Protocolo de Assunção Sobre Compromisso com a Promoção e a Proteção dos Direitos Humanos no Mercosul* (1992). A tradição de governos autoritários ainda é uma ameaça que precisa ser controlada também por meio do compromisso com a manutenção das instituições democráticas. O Mercosul precisa atuar e dar resposta aos crimes do passado, precisa da resposta aos crimes cometidos pelos regimes ditatoriais e soluções ao tema dos “desaparecidos”.

No campo social, a Carta Sócio-Laboral, produto da cooperação das organizações sindicais e dos governos, surtiu algum efeito como esforço comum no bloco e como declaração de intenções, embora pouco conhecida e sem força vinculante. A Declaração, firmada em 1998 pelos chefes de estado dos quatro países, estabelece a garantia de direitos individuais, o princípio da não discriminação do trabalhador, o princípio da igualdade de tratamento e de oportunidades, define a proteção aos trabalhadores migrantes e fronteiriços, prevê a eliminação do trabalho forçado, a abolição de toda utilização de mão-de-obra que propicie, autorize ou tolere o trabalho forçado, proíbe o trabalho infantil e de menores, estabelece o direito dos empregadores, a liberdade de associação, a liberdade sindical, regula a negociação coletiva, o direito de greve, a composição dos conflitos por meios preventivos e alternativos, prevê o fomento ao diálogo social, o fomento ao emprego, garante a proteção aos desempregados, prevê a formação e desenvolvimento de recursos humanos, a saúde e segurança no trabalho, a inspeção do trabalho e a seguridade social.

A Carta ainda define o compromisso dos Estados em se reunirem ao menos uma vez ao ano para analisar as memórias oferecidas pelos Estados Partes e preparar o relatório a ser elevado ao Grupo Mercado Comum. A cada ano, por intermédio de seus Ministérios do Trabalho e em consulta às organizações mais representativas de empregadores e de trabalhadores, devem ser entregues memórias contendo: a) o relato das alterações ocorridas na legislação ou na prática nacional relacionadas à implementação dos enunciados da Declaração; e b) o relato dos avanços realizados na promoção da Declaração e das dificuldades enfrentadas em sua aplicação.

Uma das polêmicas comuns quando da análise de direitos humanos discute se o Mercosul deve ou não possuir um sistema próprio de supranacionalidade, um tribunal de direitos humanos do Mercosul para investigar e punir violações de direitos, à semelhança do que existe no sistema europeu. As opiniões se dividem.

Parte da doutrina salienta que a força do direito comunitário europeu está justamente na superioridade hierárquica, na supranacionalidade e na existência de instituições próprias regulando e produzindo o direito comunitário. As decisões do Tribunal Europeu de Direitos Humanos podem reformar as normas internas dos Estados quando incompatíveis com a Convenção Européia de Direitos Humanos. Nesse sentido, sempre e quando existir a intenção de criar um Mercado Comum à semelhança do sistema europeu,

o Mercosul deveria, segundo essa visão, superar os obstáculos e adotar a supranacionalidade como regra, criando órgãos próprios, um Tribunal de Direitos Humanos, e aplicando diretamente o direito comunitário.

Outra posição entende que o sistema interamericano de proteção de direitos humanos já está suficientemente desenvolvido e conta com a ampla participação dos membros do Mercosul como pactuantes dos principais instrumentos. O sistema interamericano, seus dois órgãos de apuração de denúncias e os diversos documentos de proteção de direitos presentes no marco da OEA formam um sistema organizado, eficiente e em franca evolução. Todos os países do bloco aceitaram a competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Contra o Paraguai, a Corte já proferiu seis sentenças condenatórias. Contra a Argentina quatro e contra o Brasil uma, a primeira no presente ano de 2006. A Venezuela já foi condenada em quatro oportunidades e outros onze casos estão em fase de medidas provisória. Por duas oportunidades o Uruguai utilizou-se das funções consultivas da Corte. Conforme quadro, os membros do bloco ratificaram quase que a totalidade dos principais instrumentos de proteção de direitos humanos tanto no sistema universal das Nações Unidas, quanto no sistema regional interamericano.

Mercosul: Principais Instrumentos Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos - ONU e OEA

| Instrumento  | Ano de Aprovação | Ratificação Brasil | Ratificação Argentina | Ratificação Paraguai | Ratificação Uruguai |
|--|------------------|--------------------|-----------------------|----------------------|---------------------|
| Sistema ONU  |                  |                    |                       |                      |                     |
| Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos                | 1966             | 1992               | 1986                  | 1992                 | 1970                |
| Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais  | 1966             | 1992               | 1986                  | 1992                 | 1970                |
| Protocolo Adicional Facultativo ao PIDCP                         | 1966             | Não Ratificou      | 1986                  | 1995                 | 1970                |
| Segundo Protocolo Facultativo destinado a Abolir a Pena de Morte | 1989             | Não Ratificou      | Não Ratificou         | Não Ratificou        | 1993                |
| Convenção para Prevenção e Repressão de Crimes de Genocídio      | 1948             | 1948               | 1956                  | 1948                 | 1967                |

**SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO DE DIREITOS HUMANOS:  
A EFETIVIDADE DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS**

|   |      |      |      |               |               |
|---|------|------|------|---------------|---------------|
| Convenção para a Supressão de Tráfico de Pessoas e a Exploração da Prostituição           | 1949 | 1958 | 1957 | Não ratificou | Não ratificou |
| Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados   | 1951 | 1960 | 1961 | 1969          | 1970          |
| Convenção para os Direitos Políticos da Mulher  | 1952 | 1963 | 1961 | 1990          | 1981          |
| Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discrim. Contra a Mulher | 1979 | 1984 | 1985 | 1987          | 1981          |
| Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Discriminação da Mulher           | 1999 | 2002 | 2000 | 2001          | 2001          |
| Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial     | 1964 | 1970 | 1970 | 2000          | 1968          |
| Convenção contra a Tortura e Outros Tratos ou Penas Cruéis e Degradantes                  | 1984 | 1989 | 1986 | 1990          | 1986          |
| Convenção sobre o Direito das Crianças  | 1989 | 1990 | 1990 | 1990          | 1990          |
| Protocolo Facultativo à Convenção sobre o Direito das Crianças nos conflitos armados      | 2000 | 2000 | 2002 | 2000          | 2000          |

CAROL PRONER

|  |      |               |               |      |      |
|--|------|---------------|---------------|------|------|
| Convenção sobre a Proteção dos Direitos de Todos os trabalhadores Migratórios e famílias | 1990 | Não Ratificou | Não Ratificou | 2000 | 2001 |
| Sistema OEA  |      |               |               |      |      |
| Convenção Americana de Direitos Humanos Pacto de San José da Costa Rica                  | 1969 | 1992          | 1984          | 1989 | 1985 |
| Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais | 1988 | 1996          | 2003          | 1997 | 1996 |
| Protocolo à Convenção Americana sobre Direitos Humanos referente à Pena de Morte         | 1990 | 1996          | Não ratificou | 2000 | 1994 |
| Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura                                 | 1985 | 1989          | 1989          | 1990 | 1992 |
| Convenção Interamericana sobre Desaparecimento Forçado de Pessoas                        | 1994 | Não Ratificou | 1996          | 1996 | 1996 |
| Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher    | 1994 | 1995          | 1996          | 1995 | 1996 |
| Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação           |      |               |               |      |      |

**SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO DE DIREITOS HUMANOS:  
EFETIVIDADE DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS**

|  |      |      |      |      |      |
|--|------|------|------|------|------|
| contra Pessoas Portadoras de Deficiências                            | 1999 | 2001 | 2001 | 2002 | 2001 |
| Aceitação da Competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos | 1979 | 1998 | 1984 | 1993 | 1985 |

Especialistas entendem que não se trata de criar novas normas e órgãos em matéria de direitos humanos, e sim operacionalizar o que já existe. Deisy Ventura, ex-consultora jurídica da Secretaria da Administração do Mercosul, destaca quem existem mais de 1500 normas técnicas no processo de integração regional e muitas delas produzem grande impacto político. Mais de duzentos e cinquenta órgãos dependentes (foros de negociação desprovidos de poder decisório) deságuam em três órgãos decisórios, o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio do Mercosul, resultando em sobreposição de foros para o mesmo tema. Segundo a especialista “é preciso construir um acervo de soluções comuns” e “ampliar a participação da sociedade civil”.<sup>27</sup>

Comentando o tema da adoção de uma *Carta de Direitos Humanos do Mercosul*, previsão do Programa de Trabalho do Mercosul para 2004-2006, caso o processo de elaboração da Carta seja aberto à sociedade civil, poderia criar-se, segundo Daisy Ventura, um processo inédito de democracia participativa. Seria necessário ainda que, após a adoção, a Carta fosse recebida com força vinculante e não como mero registro de intenções, à semelhança do que ocorreu com a Declaração Sócio-Laboral.

Algumas iniciativas importantes estão acontecendo no atual momento e merecem menção. Após a última aprovação governamental, adotada pelo governo do Uruguai, no mês de novembro do presente ano, será instalado o *Parlamento do Mercosul*, com sede em Montevidéu.

A constituição do *Parlamento do Mercosul*, órgão que terá funções legislativas, será realizada em duas etapas: entre 31 de dezembro de 2006 a dezembro de 2010, será integrado por 18 parlamentares de cada Estado designados pelos respectivos congressos nacionais. Na segunda etapa, de janeiro de 2011 até dezembro de 2014, todos os parlamentares do Mercosul deverão ser eleitos por meio do sufrágio direto, universal e secreto. O Parlamento terá, entre outras competências, a função de velar pela preservação do regime democrático nos Estados Parte, em conformidade com as normas do bloco e elaborar anualmente um informe sobre a situação dos direitos humanos nos Estados Parte.

<sup>27</sup> Seminário “Participação em política externa e direitos humanos no Mercosul”, realizado em 28 de agosto, em Brasília, pelo Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa, em parceria com a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão e a Fundação Friedrich Ebert.

Os passos futuros para o aprimoramento de políticas comuns no Parlamento deverão ser: a instituição de indicadores comuns, o estabelecimento de critérios de avaliação de políticas públicas em matéria de direitos humanos, o fortalecimento do consenso da importância de se respeitar o sistema interamericano de proteção de direitos humanos e a ampliação da participação da sociedade civil.

O Observatório de Políticas Públicas de Direitos Humanos do Mercosul, entidade formada por uma coalizão de organizações da sociedade civil da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai,<sup>28</sup> sugere a necessidade e a conveniência da criação de uma *Comissão Permanente de Direitos Humanos* no marco do Parlamento do Mercosul. O órgão, segundo sugestão do Observatório, seria competente para: coordenar e articular propostas com a sociedade civil organizada, assim como com particulares interessados em participar do processo regional; monitorar o impacto das normas do Mercosul na qualidade e vida e na proteção dos direitos humanos dos habitantes da região; celebrar seminários e atividades de capacitação, que conjuntamente com as universidades da região, buscando esclarecer a complexidade do processo de integração desde a perspectiva dos direitos humanos; garantir a articulação regional de certas temáticas, tais como a livre circulação da mão-de-obra em condições de segurança social e trabalhista adequadas, o respeito ao meio-ambiente, a harmonização legislativa e as leis de acesso à justiça, entre outros temas.

O programa *SOMOS MERCOSUR*, formada pelo Foro Consultivo Econômico e Social do Mercosul, pela Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul e pela Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul, tem contribuído com projetos importantes, como a *Cumbre Social del Mercosul*, a se realizar em princípios deste mês de dezembro.<sup>29</sup> A Cúpula tem como objetivos ampliar e consolidar o programa SOMOS MERCOSUL, estimular e ampliar a participação social, promover uma identidade supranacional de cidadania regional, sistematizar e dar visibilidade à agenda sócio-ambiental do Mercosul, Promover o Mercosul político, produtivo e cultural, incidir na agenda política do Mercosul e informar e capacitar a cidadania regional.<sup>30</sup>

Uma iniciativa relevante no marco do projeto SOMOS MERCOSUL é a *Reunião de Altas Autoridades de Direitos Humanos do Mercosul (RADDHH)*, que funciona desde 2005 como um âmbito interestatal para definição de políticas públicas de direitos humanos, tratando de temas variados e transversais, tais como: Combate à tortura, discriminação,

<sup>28</sup> <http://www.observatoriomercosur.org.uy/>

<sup>29</sup> Dias 13 e 14 de dezembro, em Brasília, no formato de Grupo de Trabalhos e Plenárias. Os Grupos de trabalho temático versarão sobre: 1) Agricultura Familiar · Reforma Agrária · Cooperativas · Economia Solidária · Segurança Alimentar 2) Gênero · Raça · Populações 3) Cultura · Juventude · Educação · Comunicação 4) Emprego e Trabalho · Migrações · Direitos Humanos · Pequenas e Médias Empresas 5) Recursos Naturais y Meio Ambiente · Água · Infra-estrutura · Energia 6) Tratados de Livre Comercio · Integração e Modelos de Desenvolvimento · Investimentos 7) Participação Cidadã e Cidadania e Institucionalização do MERCOSUL 8) Saúde 9) Parlamento do MERCOSUL.

<sup>30</sup> A Composição do Conselho Consultivo da Sociedade Civil, entidade que organiza o encontro, é de 49% de entidades não-governamentais, 15% de entidades governamentais, 14% de entidades acadêmicas e 22% de instituições do setor produtivo.

## SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO DE DIREITOS HUMANOS: A EFETIVIDADE DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS

racismo e xenofobia, direitos da criança e do adolescente, educação em direitos humanos, direitos à verdade e à memória, discriminação sexual e as ações de órgão multilaterais em direitos humanos, como as Nações Unidas (ONU) e Organização dos Estados Americanos (OEA).<sup>31</sup>

No caminho para a construção do “Mercosul Cidadão”, idéia que pretende ampliar o livre trânsito de pessoas e o reconhecimento cidadão nos países do Mercosul, a Representação Brasileira na Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul aprovou no dia 22 de novembro de 2006 a Mensagem 799/05, que institui o Visto do Mercosul, por um período de quatro anos. A proposta facilita a concessão de visto para “profissionais altamente qualificados de nível superior”, artistas e desportistas trabalharem em países do bloco. O visto vai atender gerentes, diretores executivos, administradores, diretores, gerentes-delegados ou representantes legais, cientistas, pesquisadores, professores, artistas, desportistas e jornalistas adquiram visto para prestar serviços em qualquer país do bloco. O visto terá validade de dois anos, prorrogáveis por mais dois. A iniciativa facilita a prestação de serviços de pessoas físicas, dispensando a comprovação de renda e as demais exigências feitas aos prestadores de serviços de terceiros países.

O “Mercosul Educacional” foi criado a partir da assinatura do protocolo de intenções por parte dos ministros da Educação, reconhecendo a educação como estratégia para o desenvolvimento da integração econômica e cultural do Mercosul. A iniciativa também institui um Comitê Coordenador Técnico do Sistema de Informação e Comunicação. De acordo com o Plano Estratégico 2006-2010 do Serviço Educacional do Mercosul (SEM) as principais linhas de ação do SIC são: Criação e atualização dos espaços virtuais para publicar os materiais e produtos surgidos nos diferentes encontros e seminários; Elaboração de indicadores de Educação Tecnológica pertinentes e, incorporação à publicação do sistema de Indicadores do Mercosul.

Outros tantos temas estão sendo discutidos nos mais de 250 foros paralelos que atuam dentro do Mercosul. Problemas peculiares da região, como controle de armas e drogas, políticas públicas de segurança, cidadania nas fronteiras, questões indígenas e ambientais comuns, combate à pobreza e à exclusão, tráfico de mulheres e de crianças, violência doméstica, recebem respostas da sociedade civil organizada e contribuem para que o bloco se constitua como instância de integração participativa.

Mesmo com intensa agenda, muitos desafios precisam ser superados. Desde a instituição do Mercosul, o quadro social dos países membros não sofreu alteração e nem mesmo as disparidades inter-regionais foram reduzidas.

A prevalência de políticas comerciais e tributárias em detrimento de questões públicas é uma realidade no Mercosul. A orientação de política de corte neoliberal que implicam na flexibilização de direitos e no corte de gastos públicos, afeta diretamente a proteção de direitos sociais e devem ser combatidas para que a integração se faça a partir de outros critérios. Os temas sociais e culturais só não estiveram fora da agenda por

<sup>31</sup> <http://www.somosmercosur.org/>

pressão das organizações da sociedade civil, mas os processos decisórios estão limitados aos poderes executivos federais.

Daisy Ventura e Marcos Rolim criticam o oficialismo, a opacidade e o hermetismo dos processos do Mercosul.<sup>32</sup> A falta de acesso e de publicidade aos documentos oficiais adotados entre governos constitui um obstáculo à participação da sociedade civil e à pluralidade de soluções e de demandas.

O Fórum Brasileiro de Economia Solidária denuncia que a constituição, sob a coordenação do Banco Interamericano de Desenvolvimento, da Iniciativa de Integração Regional Sul-Americana (IIRSA), que vem encaminhando projetos de infra-estrutura para a integração física da região, envolvendo recursos do Fonplata, Bndes e CAF, aponta para o favorecimento dos interesses de corporações transnacionais. O alerta do Fórum está em que essa iniciativa pretende transformar a América Latina em uma plataforma de exportação de produtos primários, reforçando o padrão depredatório e de espoliação do atual modelo de desenvolvimento dominante. Esse processo não apenas reforça o projeto neoliberal para o Mercosul, como favorece interesses estadunidenses na esfera das negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

Algumas das propostas derivadas do processo de confluência da economia solidária ocorrida no último Fórum Social Mundial são as seguintes: reorientação da estrutura de Estado para o fomento das compras governamentais de empreendimentos solidários; formação dos trabalhadores associados em gestão cooperativa; descentralização do crédito e insumos produtivos; estabelecimento de marcos regulatórios públicos que reconheçam a economia solidária como estratégia de desenvolvimento sócio-econômico local, nacional e regional; execução de projetos de infra-estrutura multimodal orientados para facilitar o saque de recursos naturais do continente como o Plano Puebla-Panamá na América Central; fortalecimento da Integração Regional Sul-Americana (IIRSA); estabelecimento de formas de controle social sobre as agências multilaterais de fomento (BID, Bird, Bndes, CAF, Fonplata); elaboração de um “Acordo de Cooperação Solidária de Integração Latino-Americana”.

O processo de integração deve ser um processo de efetiva cooperação, que respeite as heterogeneidades dos membros, o tempo de adaptação necessário a cada economia, deve fazer prevalecer o comércio solidário, no marco das propostas do Fórum Brasileiro de Economia Solidária e do “Mercosul Solidário: uma outra integração é possível”.<sup>33</sup>, deve também somar-se a outras iniciativas de comércio justo e integração Sul – Sul e a constituição de uma Comunidade Sul-Americana de Nações, projetos complementares e não excludentes e que podem balizar os processos de integração a partir de metas solidária dos mercados, em detrimento de metas meramente econômicas e monetárias.

<sup>32</sup> A autora comenta que durante um período de mais de quatorze anos, os documentos de trabalho e os projetos de norma apresentados nos foros de negociação do Mercosul foram, em sua ampla maioria, classificados como confidenciais

[http://www.rolim.com.br/2002/\\_pdfs/dhmercoul.pdf](http://www.rolim.com.br/2002/_pdfs/dhmercoul.pdf) (30/11/06).

<sup>34</sup> Questões debatidas no VI Fórum Social Mundial, a se realizar em Caracas, no princípio de 2006.

# SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO DE DIREITOS HUMANOS: A EFETIVIDADE DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS

## Bibliografía

- ABRAMOVICH, COURTIS, Ch. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta, 2002.
- ABRAMOVICH, V, AÑON, M.J., COURTIS, Ch. *Derechos sociales: instrucciones de uso*. México DF: Doctrina Jurídica Contemporânea, 2003.
- ALEXY, Robert. Direitos Fundamentais no Estado Constitucional Democrático. In: Revista de Direito Administrativo, n. 217, Sao Paulo: Renovar, 1999, pp. 55/66.
- ANDRADE, Jose Carlos Vieira. Os Direitos Fundamentais na Constituicao Portuguesa de 1976 1976. 2a ed. Lisboa: Almedina, 2001.
- BARROSO, Luis Roberto. O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas: limites e possibilidades da Constituicao brasileira brasileira. 3a ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.
- BOBBIO, Noberto. A Era dos Direitos Direitos. 8a ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BONAVIDES, Paulo. Direito Constitucional Constitucional. 7a ed. Sao Paulo: Malheiros, 1998. Malheiros, 2001
- CANOTILHO, Jose Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituicao Constituicao. 5a ed. Lisboa: Almedina, 2002.
- COMPARATO, Fabio Konder. As Novas Funções Judiciais no Estado Moderno. In: Revista da Ajuris Ajuris, n.º 37, Porto Alegre: Ajuris, 1986.
- FIGUEIRA, Carlos, PERI, Andrés. “América Latina: los rostros de la pobreza y sus causas determinantes” Proyecto Regional de Población Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población / Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Santiago do Chile: CEPAL: *Población y desarrollo n. 54*, 2004.
- FLORES, Joaquín Herrera. “Elementos para una teoría crítica de los derechos humanos” en *El vuelo de Anteo*. Bilbao: Desclée, 2000.
- GUERRA FILHO, Willis Santiago. Ensaio de Teoria Constitucional Constitucional. Fortaleza: UFC, 1989.
- HABERLE, Peter. Hermeneutica Constitucional: a sociedade aberta dos interpret interpretes da es Constituicao: contribuicao para a interpretacao pluralista e ‘procedimental’ da Constituicao. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.
- HESSE, Konrad. A Forca Normativa da Constituicao Constituicao. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.
- LIMA, George Marmelstein. Direito Fundamen Fundamental a Acao. tal Fortaleza: Premius, 2001.
- MIRANDA, Jorge. Direitos Fundamentais -- Introducao Geral Geral. Apontamentos das Aulas . Aulas. Lisboa: Lisboa, 1999.
- MONCAYO, Héctor-León. “Globalización y dependencia” en *La condicionalidad en las relaciones internacionales: ¿sirve para la protección de los derechos humanos?* Colômbia: ILSA, 1996.
- PIOVESAN, Flavia. Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacion Internacional

## CAROL PRONER

al al. 3a ed. São Paulo: Max Limonad, 1997.

PIOVESAN, Flavia. Temas de Direitos Humanos Humanos. Sao Paulo: Max Limonad, 1998.

ROUX, Carlos Vicente de, RAMÍREZ, Juan Carlos J. *Derechos económicos, sociales y culturales y democracia*. Bogota: CEPAL: Estudios y Perspectivas. Dez, 2004, ISBN 92-1-322504-0.

SARLET, Ingo Wolfgang, *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, ° edição, 2003

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficacia dos Direitos Fundamentais Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

SEITENFUS, Ricardo. *Manual das organizações internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

SILVA, Jose Afonso. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais Constitucionais*. 3a ed. Sao Paulo: Malheiros, 1998.

VENTURA, Deisy. *As Assimetrias Entre o Mercosul e a União Européia*, Manole, 2003.