



# CULTURA E DIREITOS HUMANOS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

*Reflexões sobre Direitos Humanos*

---

Rafael Salatini  
Organizador

---



**CULTURA  
ACADÊMICA**  
*Editora*

**VOLUME 2**

CULTURA E DIREITOS HUMANOS  
NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

RAFAEL SALATINI  
(ORGANIZADOR)

CULTURA E DIREITOS HUMANOS NAS  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
Vol. 2: *Reflexões sobre direitos humanos*

Marília/Oficina Universitária  
São Paulo/Cultura Acadêmica

Marília  
2016



**CULTURA  
ACADÊMICA**  
*Editora*

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA**  
**FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS**  
Copyright© 2016 Conselho Editorial

*Diretor:*

Dr. José Carlos Miguel

*Vice-Diretor:*

Dr. Marcelo Tavella Navega

*Conselho Editorial*

Mariângela Spotti Lopes Fujita (Presidente)

Adrián Oscar Dongo Montoya

Ana Maria Portich

Célia Maria Giacheti

Cláudia Regina Mosca Giroto

Marcelo Fernandes de Oliveira

Maria Rosângela de Oliveira

Neusa Maria Dal Ri

Rosane Michelli de Castro

*Ficha catalográfica*

*Serviço de Biblioteca e Documentação – Unesp - campus de Marília*

C968 Cultura e direitos humanos nas relações internacionais / Rafael Salatini  
(organizador). – Marília : Oficina Universitária ; São Paulo : Cultura  
Acadêmica, 2016.

2 v. : il.

252p.

Inclui bibliografia

Conteúdo: v. 2. Reflexões sobre direitos humanos

Apoio: Capes e CNPq

ISBN 978-85-7983-804-0 (impresso)

ISBN 978-85-7983-803-3 (digital)

1. Relações internacionais. 2. Direitos humanos. 3. Minorias. 4.  
Refugiados. 5. Dignidade. I. Salatini, Rafael. II. Reflexões sobre direitos  
humanos.

CDD 327

Editora afiliada:



Associação Brasileira de  
Editoras Universitárias

Cultura Acadêmica é selo editorial da Editora Unesp

# SUMÁRIO

Apresentação <i>Rafael Salatini</i> .....	7
1. O tema da dignidade humana em Pico <i>Rafael Salatini</i> .....	13
2. Direitos humanos, linguagem, normatividade e emancipação nas relações internacionais <i>José Geraldo Alberto Bertoncini Poker; Beatriz Sabia Ferreira Alves; Vanessa Capistrano Ferreira</i> .....	23
3. Produção científica sobre refugiados nos programas de pós-graduação em Ciência Política e Relações Internacionais <i>Mariana Moron Saes Braga</i> .....	49
4. A política migratória brasileira para refugiados: contexto atual <i>César Augusto S. da Silva</i> .....	63
5. A comunidade internacional e a intervenção supostamente humanitária no Haiti: fracassos e descaminhos <i>Ricardo Seitenfus</i> .....	91
6. O tráfico internacional de pessoas para trabalho escravo e a responsabilização do Estado brasileiro <i>Edinilson Donisete Machado; Amanda Juncal Prudente</i> .....	107
7. Visibilidade dos direitos das mulheres no sistema internacional <i>Cristina Grobério Pazó; Renata Bravo dos Santos</i> .....	123

8.	A (in)ação da União Africana diante das violações dos direitos fundamentais dos LGBT	
	<i>Karine de Souza Silva; Renan Batista Jark</i> .....	139
9.	As contradições da economia-mundo capitalista frente aos direitos humanos	
	<i>Pedro Vieira</i> .....	159
10.	Estados muçulmanos: cultura e direitos humanos	
	<i>Fábio Metzger</i> .....	173
11.	Turquia: Islã, geopolítica e direitos humanos	
	<i>Marcos Toyansk</i> .....	189
12.	Propriedade intelectual e lutas por reconhecimento de agricultores: perspectivas e dilemas contemporâneos	
	<i>Gabriel Cunha Salum; Aluisio Almeida Schumacher</i> .....	201
13.	Entre a normatividade e a necessidade: o uso de medicamentos não registrados pela ANVISA e os direitos fundamentais da pessoa humana	
	<i>Téófilo Marcelo de Arêa Leão Júnior; Thiago Medeiros Caron</i> .....	219
	Sobre os Autores.....	249

## APRESENTAÇÃO

*Rafael Salatini*

A Unesp oferece dois cursos de bacharelado em Relações Internacionais, um na Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (campus de Franca) e outro na Faculdade de Filosofia e Ciências (campus de Marília), que, em conjunto são responsáveis pela tradição de organizar o evento acadêmico-científico “Semana das Relações Internacionais da Unesp”, nos anos pares sob a responsabilidade em Franca, e nos anos ímpares em Marília, tendo sido as três últimas edições realizadas com as seguintes rubricas: “X Semana de Relações Internacionais da Unesp: A Construção das Relações Internacionais no Brasil do Século XXI” (2012, FCHS); “XI Semana de Relações Internacionais da Unesp: Relações Internacionais Contemporâneas: Novos Protagonistas e Novas Conjunturas” (2013, FFC); e “XII Semana de Relações Internacionais da Unesp: Visões do sul: Crise e Transformações do Sistema Internacional” (2014, FCHS). Em 2015, esteve sob a responsabilidade do campus de Marília organizar a 13ª edição do evento, que recebeu a seguinte rubrica: “XIII Semana de Relações Internacionais da Unesp: Cultura e direitos humanos nas relações internacionais”.

Segundo alguns dos grandes estudiosos das Relações Internacionais, essa área de estudos é pautada inexoravelmente pela diversidade teórica, o que depende de uma grande quantidade de fatores, que incluem a grande interação entre o nacional e o internacional, as diversas dimensões das relações internacionais, os diversos desenvolvimentos por que passam as relações internacionais, os diversos elementos constitutivos

das relações internacionais e a relação da disciplina Relações Internacionais com outras disciplinas, para listarmos apenas alguns aspectos fortemente identificados pelos estudiosos da matéria. Costumeiramente dividida em três “debates”, o “primeiro debate” tendo ocorrido entre os anos 1920-1950, predominando as discussões jurídicas e políticas sobre as relações internacionais, oferecidas pelos chamados teóricos idealistas e realistas, e o “segundo debate” tendo ocorrido entre os anos 1950-1960, predominando as discussões políticas e econômicas, oferecidas pelos teóricos de correntes como o neo-realismo, o behaviorismo, a teoria da interdependência, a teoria dos jogos e a teoria da dependência econômica. Consideram-se os anos 1970 como referenciais para a superação da predominância das discussões exclusivamente jurídico-político-econômicas pela oferta mais ampla de discussões sobre as relações internacionais, em que temas como a cultura e os direitos humanos passam a um plano de maior relevância, ladeando-se com os tradicionais temas do poder, do direito e da economia.

O chamado “terceiro debate” – que nasce especialmente da crítica epistemológica da predominância do positivismo nos “debates” anteriores – é composto por uma grande gama de correntes com forte matiz culturalista (embora não exclusivamente) e especialmente dedicado aos estudos dos grupos menos privilegiados das relações internacionais (embora também não exclusivamente) frente ao tradicional estudo das grandes potências internacionais e suas áreas de influência política e econômica. Nesse “debate” se incluem correntes explicativas como o feminismo, a teoria crítica, o construtivismo, a teoria da justiça, o pós-modernismo, a tese do fim da história, a tese do choque de civilizações, o multiculturalismo, etc., que trazem todas para o primeiro plano, cada corrente à sua maneira e com sua própria linguagem conceitual, a cultura e os direitos humanos. A título de exemplo, podemos mencionar a corrente multiculturalista e sua particular compreensão dos fenômenos internacionais ligados à globalização e o crescente fluxo transnacional de elementos como as imigrações, tratados em contextos multilaterais, conflitos étnicos e religiosos, desequilíbrios econômicos, questões ambientais, questões sanitárias e de saúde pública, terrorismo, integração regional etc., incorporando fortemente temas associados à cultura e identidade como questões importantes no estudo das relações internacionais. O que enseja um movimento generalizado de incremento



das identidades particulares, no bojo do qual diversas minorias, populações autóctones, grupos de migrantes e imigrantes, etc. manifestam seu desejo de reconhecimento cultural. Nesse aspecto, a relação entre cultura e direitos humanos nas relações internacionais possui um caráter academicamente importante.

Desde a publicação da *Declaração Universal dos Direitos Humanos* (1948), renovando e reafirmando os princípios da *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão* (1789), os direitos humanos ganharam dimensão claramente internacional tornando-se um dos principais temas da ONU e da concepção humanitária de relações internacionais. Nesse sentido, o tema dos direitos humanos seria defendido em diversos instrumentos jurídicos internacionais, como a *Convenção Americana sobre Direitos Humanos* (1969), a *Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos* (1986), a *Convenção Europeia de Direitos Humanos* (1998), o *Protocolo Adicional à Convenção Americana de Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais* (1999), entre outros documentos mais específicos, como a *Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial* (1965), a *Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes* (1984), etc. São inúmeros os documentos que atestam a importância internacional crescente dos direitos humanos, tanto genérica quanto especificamente, desenvolvendo uma ideia que já estava presente em alguns autores do século XVI, como Bartolomeu de Las Casas, que afirmara: “As leis e as regras naturais e os direitos dos homens são comuns a todas as nações, cristãs ou gentílicas, de qualquer seita, lei, estado, cor e condição, sem qualquer diferença”.

Organizada em dois volumes, a produção acadêmica da “XIII Semana de Relações Internacionais da Unesp: Cultura e direitos humanos nas relações internacionais” inclui um volume dedicado ao tema da cultura, intitulado *Relações Internacionais e Cultura*, e um volume dedicado ao tema dos direitos humanos (o presente volume), intitulado *Relações Internacionais e Direitos Humanos*. Este livro reúne textos que foram apresentados no evento, como os textos de Rafael Salatini (Unesp-Marília), de Mariana Moron Saes Braga (Unesp-Marília), de César Augusto S. da Silva (UFGD), de Pedro Vieira (UFSC), de Fábio Metzger (Unesp) e de Marcos Toyansk (SESC), textos de colaboradores do evento, como o texto de José

Geraldo Alberto Bertoncini Poker (Unesp-Marília), Beatriz Sabia Ferreira Alves e Vanessa Capistrano Ferreira, além de textos de autores convidados para compor a obra final, como os textos Ricardo Seitenfus (UFMS), de Edinilson Donisete Machado (UENP/Univem) e Amanda Juncal Prudente, de Cristina Grobério Pazó (FDV) e Renata Bravo dos Santos, de Karine de uza Silva (UFSC) e Renan Batista Jark, de Gabriel Cunha Salum (FADAP) e Aluisio Almeida Schumacher (Unesp-Botucatu) e de Teófilo Marcelo de Arêa Leão Júnior (Univem) e Thiago Medeiros Caron.

A Comissão Científica do evento contou com Rafael Salatini (Unesp-Marília), Marcelo Fernandes de Oliveira (Unesp-Marília), Laercio Fidelis Dias (Unesp-Marília), Fábio Metzger (Unesp) e Roberto Goulart Menezes (UnB). E o evento como um todo contou com o apoio organizacional e material do Departamento de Ciências Políticas e Econômicas (Unesp-Marília), do Departamento de Sociologia e Antropologia (Unesp-Marília), do Conselho de Curso de Relações Internacionais (Unesp-Marília), do Centro Acadêmico de Relações Internacionais (Unesp-Marília), do Escritório de Pesquisa (Unesp-Marília), do STAEPE (Unesp-Marília), da PROEx (Unesp), da AREx (Unesp), da Reitoria (Unesp) e da Marilan, e do apoio financeiro das agências de fomento CAPES, CNPq e FAPESP.

Agradecemos ainda pelo apoio de ampla Comissão de Apoio Discente composta por discentes do curso de Bacharelado em Relações Internacionais da Unesp-Marília: Alexandre Freitas da Silva, Amanda Guimarães Germano Souza, Ana Luiza Garcia Lachner, Ana Paula Ramos Alvarez Benetti, Anik Bonamini Chiarato, Bruna Nascimento Teixeira, Carlos Henrique Dias Ribeiro, Carolina Giannella, Fernanda Machado Romanello, Gabriel Ramires, Gabriela Ibara Tenório, Gabriela Zamignani Carpi, Gabriella Dantas da Silva, Isabella Câmara Rocha Pereira, João Victor Scomparim Soares, José Cesar Fagnani Júnior, José Fernando Toledo Paniago, Juliana de Moura Fraquetto, Laís Carla Barbosa, Lara Aguiar Fernandes, Laura Christiane Torres, Leonardo Afonso Roberto, Letícia Martins de Osti, Lorena Gonzaga Lucchini Coutinho, Luana Braga Mendonça, Lucas Miguel Gomes, Lucas Rafael Geraldini, Luisa Sarto de Oliveira, Matheus de Freitas Cecílio, Nathalia Gasparini Andrade Vieira, Nayara de Oliveira Wiira, Pamela Fernandes Alves, Poliana Garcia Ribeiro, Priscila Milena Pereira Assis, Rafael Zuliani Iamonti, Raquel

Torrecilha Spiri, Renato Matheus Mendes Fakhoury, Rômulo da Silva Santos, Sílvia Araújo Giovanini, Victor Emanuel Pereira Machado, Victor Yukio Katsumoto Fumoto, Wagner Arnaldo de Proença Antunes, e Yasmin Vírginia Rustichelli da Silva.



# 1.

## O TEMA DA DIGNIDADE HUMANA EM PICO<sup>1</sup>

*Rafael Salatini*

A genealogia do fundamento do tema da dignidade humana pode ser procurada na longa tradição do pensamento humanista, pela qual se pode compreender toda a longa tradição que se colocou a tarefa de compreender, descrever, exaltar e defender contra qualquer acometimento as características próprias da condição humana. Tradição essa que passou por vários momentos, entre os quais enumero aqueles que me parecem, numa primeira observação, os mais importantes: (1) o *humanismo epistemológico*, do qual o representante mais importante certamente foi Protágoras de Abdera, que afirmara (em seu escrito *A verdade*): “O homem é a medida de todas as coisas, das coisas que são, enquanto são, das coisas que não são, enquanto não são”; (2) o *humanismo político*, do qual a formulação mais importante (da qual todas as outras serão meras seguidoras) é aquela famo-

---

<sup>1</sup> Este texto se baseia no curso “Teoria geral dos direitos humanos” que ministrei no programa de Especialização em Direitos Humanos e Cidadania da FADIR-UFGD, nos dias 18 e 19/07/2010, 25 e 26/07/2010, e no curso “Filosofia política e dignidade humana”, que ministrei junto ao mesmo programa, nos dias 12/09/2010, 26/09/2010, 24/10/2010 e 07/11/2010, ambos na cidade de Dourados-MS. O texto foi concluído em nível de Iniciação Científica no curso de Direito do Univem. Foi apresentado com o título de “O tema da dignidade humana” no “III Congresso de Pesquisa Científica: Inovação, Meio Ambiente, Ética e Políticas Públicas”, promovido por Univem/FAJOPA/FATECs de Garça e Lins, nos dias 28/10/2013 a 01/11/2013, na cidade de Marília-SP; e posteriormente com o título “O tema da dignidade humana em Pico” na “XIII Semana de Relações Internacionais da Unesp: Cultura e Direitos Humanos nas Relações Internacionais”, promovido pelo DCPE/FFC/Unesp-Marília, entre os dias 24 a 28/08/2015, na cidade de Marília-SP.

síssima apresentada por Aristóteles no livro I da *Política*: “A razão pela qual o homem, mais do que uma abelha ou um animal gregário, é um ser vivo político em sentido pleno, é óbvia” (1253a); (3) o *humanismo teológico*, presente em Tomás de Aquino, que afirma na *Suma contra os gentios* (1258-1264): “Em quarto lugar, essa consideração assemelha de certo modo os homens com a perfeição divina. Foi demonstrado que Deus, ao se conhecer, esclarece o homem principalmente a respeito de Deus e, pela luz da revelação divina, o faz reconhecedor das criaturas, realiza-se no homem uma certa semelhança da sabedoria divina” (l. II, cap. II, § 4); (4) o *humanismo antropológico*, que podemos observar, entre os inúmeros pensadores renascentistas, em Coluccio Salutati, que afirma: “A sabedoria e a eloquência são dotes característicos do homem, por cujo meio se distingue dos outros animais; e quão excelente, quão glorioso e honroso se torna superar aos outros homens por aqueles dons da natureza, por meio dos quais o homem é superior aos outros animais!”; (5) o *humanismo moral*, cuja exposição máxima se dará na filosofia de Kant, em cuja *Metafísica dos costumes* (1797) se pode ler: “A própria humanidade é uma dignidade; de fato, o homem por nenhum homem (nem pelos outros, nem sequer por si mesmo) pode ser utilizado só como meio, mas sempre ao mesmo tempo como fim, e nisto consiste justamente a sua dignidade (a personalidade), em virtude da qual se eleva sobre todos os outros seres do mundo que não são homens e que, contudo, são suscetíveis de uso; eleva-se, por conseguinte, sobre todas as coisas.” (§ 38); e poderíamos mesmo falar no (6) *humanismo histórico*, cujo desenvolvimento mais marcante pode ser observado na obra de Marx e Engels, que afirmam (confrontando-se com Feuerbach) em *A ideologia alemã* (escrita entre 1845-1846 e publicada, postumamente, em 1932): “Em relação aos alemães, que se consideram isentos de pressupostos, devemos começar por constatar o primeiro pressuposto de toda existência humana e também, portanto, de toda a história, a saber, o pressuposto de que os homens têm de estar em condições de viver para poder ‘fazer história’”.

Se quisermos analisar o tema da dignidade humana como exposto por Giovanni Pico della Mirandola, podemos facilmente concluir que o humanismo piquiano consiste numa forma transitória, medianeira, intercessora ou intermediária entre o humanismo teológico (tipicamente medieval) e o humanismo antropológico (primeira forma moderna), tí-

pico do grandioso movimento intelectual renascentista italiano, que possui inevitavelmente características ambíguas, daquele e deste, do antes e do depois, do medievo e da idade moderna, conforme uma *interpretação continuísta* – defendida nas obras de Paul O. Kristeller –, segundo a qual há continuidade entre o pensamento medieval e o pensamento renascentista, o que se pode notar pelas fortes correntes neoplatonistas (representadas especialmente pela escola de Ficino), que retomam o pensamento patrístico, e neoaristotelistas (representadas por autores como em especial Pomponazzi), que retomam o pensamento escolástico, existentes em seu interior, que interligam o pensamento renascentista às tradições medievais, e contra a qual se pode levantar uma *interpretação revolucionista* – defendida nas obras de Eugenio Garin –, segundo a qual o pensamento renascentista representaria uma grande e verdadeira revolução em relação ao pensamento medieval.

Um dos temas mais caros do humanismo renascentista foi justamente a dignidade humana – *magnun miraculum est homo* [grande milagre é o homem] é uma expressão recorrente do Renascimento –, que havia sido tão grandemente defendida por Erasmo quanto duramente atacada por Lutero, segundo se diz que *ubi Erasmus innuit ibi Luterus irruit* [onde Erasmo aludiu, Lutero irrompeu]. Justamente uma das primeiras obras a tratar centralmente do tema será *De dignitate et excellentia hominis* [Da dignidade e da excelência humana] (1452), de Giannozzo Manetti, onde se afirma: “Nossas, quer dizer, humanas, são todas as casas, os castelos, as cidades, os edifícios da terra [...]. Nossas as pinturas, nossa a escultura, nossas as artes, nossas as ciências, nossa a sabedoria. Nossos [...], em seu número quase infinito, todos os inventos, nossos todos os gêneros de línguas e literaturas [...], nossos, finalmente, todos os mecanismos admiráveis e quase incríveis que a energia e o esforço do engenho humano (dir-se-ia antes divino) conseguiram produzir e construir por sua singular e extraordinária indústria.”

Considerado o homem mais sábio, mais rico, mais jovem e mais belo de sua época, Giovanni Pico nasceu em 1463, em Mirandola, e morreu em 1496, em Florença, prematuramente aos 31 anos, sendo posteriormente consagrado na história das ideias como uma figura exemplar do humanismo renascentista, ligado à escola neoplatônica. Recebeu formação humanística em Bolonha, Ferrara, Pádua, Florença e Paris, até chegar a

Florença, onde se ligaria à Academia de Marsílio Ficino, tendo possuído uma das maiores bibliotecas de seu tempo. Sua filosofia era dedicada ao estudo da ação humana e da contemplação mística, sendo verdadeiramente um representante de toda a diversidade do pensamento humanista renascentista, que inclui a cultura clássica, o cristianismo medieval, o misticismo herético, a cultura árabe, o humanismo moderno, entre outras referências.

Como se sabe, Pico desenvolveu o conceito de dignidade humana em seu famoso *De hominis dignitate oratio* [Discurso sobre a dignidade do homem], inicialmente intitulado apenas *Oratio* [Discurso], escrita em 1486, mas publicada apenas postumamente, por seu sobrinho Gianfrancesco della Mirandola, no ano de sua morte. Antes de morrer, Pico sugerira a pretensão de nomear a obra de *Oratio ad laudes philosophiae* [Discurso em louvor à filosofia], mas uma publicação posterior de seus textos datada de 1504 prolatara o título que a consagraria, distorcendo em partes os objetivos do autor, que pretendia apresentá-la como introdução metodológica e explicativa para suas *Conclusiones philosophicae, cabalisticæ et theologicae* [Conclusões filosóficas, cabalísticas e teológicas] (1486), conhecidas popularmente como as *900 teses*, que consistem num compêndio de filosofia que contém 900 teses sobre praticamente toda a história da filosofia, das quais 400 teses abordavam as filosofias precedentes e 500 teses sua própria filosofia, consistindo num trabalho monumental dedicado ao *omni scibili* [conhecimento de tudo].

Tal obra serviria para uma discussão filosófica pública, que Pico intentava promover em Roma no ano de 1487, a qual deveria reunir todos os filósofos que se interessassem em debater com ele qualquer tese filosófica (extravagância ainda maior considerada a juventude do autor), discussão que nem chegou a ocorrer e ainda lhe trouxe uma condenação por heresia, contra 13 teses da obra entre aquelas em que exprimia suas próprias ideias, da qual se livrou apenas pela proteção de Lorenzo de Medici. Em defesa de suas ideias, escreveu *Apologia Ioannis Pici Mirandolani, concordiae comitis* (1487), dedicada ao seu protetor, a qual levaria à condenação de todas as 900 teses pelo papa Inocêncio VIII, induzindo Pico a fugir para a França, de onde regressa apenas em 1488, novamente sob a proteção de Lorenzo, recebendo a absolvição em 1493, das mãos do papa Alexandre IV. Como as *Conclusiones* estavam ausentes em várias compilações das obras piquianas



(desde aquela de 1504), a tradição de estudos renascentistas acabou concedendo independência aos dois textos.

Inequívoca demonstração da diversidade de fontes mencionadas por Pico, apresentando (assim como as *Conclusiones*) proposições egípcias, caldeias, gregas, hebraicas, cabalísticas, patrísticas, escolásticas e árabes, a *Oratio*, analisada independentemente, trata, em verdade, de temas diversos que povoam toda a obra do autor: filosofia, retórica, teologia, religião, cabala, humanismo, magia, astrologia e epistemologia. O bojo do texto apresenta não apenas uma nova concepção sobre o lugar do homem no cosmo, mas também diversas teses gerais, como uma distinção entre *ratio philosophica* [razão filosófica] e *ratio theologica* [razão teológica], uma distinção entre sapiência (filosofia) e eloquência (filologia) – que remonta à sua polêmica com Ermolao Barbaro, consagrada na célebre *Carta a Ermolao Barbaro, de genere dicendi philisophorum* [Carta a Ermolao Barbaro, do gênero discursivo da filosofia] (1485) –, uma distinção entre a boa magia e a má magia, uma condenação da astrologia, uma tentativa de conciliação entre o aristotelismo árabe e o platonismo renascentista e um elogio da filosofia. Centralmente, contudo, o discurso aborda dois temas: primeiro, a dignidade humana, e, segundo, a concórdia da filosofia (que pode ser descrito, certamente, como seu tema mais oneroso).

O tema da concórdia filosófica piquiana representa um esforço de conciliação de todas as doutrinas filosóficas, antigas e modernas, a partir dos seguintes princípios: a unidade das religiões antigas e modernas (*prisca theologia*), a unidade de todas as religiões no cristianismo, a unidade do pensamento humano e a unidade da verdade, segundo a qual a verdade é uma, imutável, universal e transcendente, motivo pelo qual todas as filosofias se constituem como uma aproximação da verdade e a concórdia deveria conduzir cada pensamento particular à verdade universal. Esse tema – que lhe rendeu o epíteto de *Princeps Concordiae* [Príncipe da Concórdia] por parte de seus amigos – deu origem a duas interpretações modelares, e diversas, sobre Pico: uma que defende a natureza sincrética (Kristeller) e outra que defende a natureza plural (Garin) de seu pensamento.

Por sua vez, sobre o tema da dignidade humana (ao qual me dedicarei mais aqui), o discurso se inicia com um entusiasmado elogio da condição humana, como criação divina maravilhosa, em várias páginas, das quais

destaco este trecho: “Finalmente, pareceu-me ter compreendido por que razão é o homem o mais feliz de todos os seres animados e digno, por isso, de toda a admiração, e qual enfim a condição que lhe coube em sorte na ordem universal, invejável não só pelas bestas, mas também pelos astros e até pelos espíritos supra-mundanos. Coisa inacreditável e maravilhosa. E como não? Já que precisamente por isso o homem é dito e considerado justamente um grande milagre e um ser animado, sem dúvida digno de ser admirado.”

Depois de elogiar a condição humana, Pico passa a descrever a natureza humana, afirmando que, enquanto os demais seres possuem uma “natureza bem definida”, a humanidade possui uma “natureza indefinida”. Aos outros seres, foram concedidas características específicas (às aves, o voo; aos peixes, o nado; às feras, a agressividade; aos insetos, a indústria; etc.), enquanto aos homens, “a quem nada de especificamente próprio podia conceder, fosse comum tudo o que tinha sido dado parceladamente aos outros”, não possuindo, assim, “nem um lugar determinado, nem um aspecto que te seja próprio, nem tarefa alguma específica, a fim de que obtenhas e possuas aquele lugar, aquele aspecto, aquela tarefa que tu seguramente desejares, tudo segundo o teu parecer e a tua decisão”. Conclui Pico, portanto, que, enquanto os demais seres são constrangidos “por leis por nós prescritas”, o homem se encontra “não constrangido por nenhuma limitação”, devendo “determiná-las [...] para ti, segundo o teu arbítrio, a cujo poder te entreguei”, sendo essa, portanto, propriamente sua natureza.

Notam-se claramente, assim, duas características da natureza humana presentes na descrição piquiana: (a) primeiro, a *liberdade*, segundo a qual a natureza humana é tal que “não te fizemos celeste nem divino, nem mortal nem imortal, a fim de que tu, árbitro e soberano artífice de ti mesmo, te plasmasses e te informasses, na forma que tivesses seguramente escolhido”; (b) segundo, a *indefinição*, segundo a qual “poderás degenerar até aos seres que são as bestas, poderás regenerar-te até às realidades superiores que são divinas, por decisão do teu ânimo”. Diferentemente das bestas (ou, dir-se-ia hoje, animais), que não são livres, mas são definidas, e dos seres divinos (cujos principais representantes são, na cultura cristã, os anjos), que são livres e definidos, os homens são livres e indefinidos, encontrando-se a natureza humana justamente nessa liberdade-indefinição. A natureza dos animais é não possuir liberdade para escolher o que são e ser definidos de uma e única

forma (condição de liberdade-definição), sendo uma prova cabal dessa condição que todos os animais de uma mesma espécie são naturalmente iguais uns aos outros. A natureza dos seres divinos é possuir liberdade para escolher o que quiserem ser e, contudo, ser definidos de uma e única forma (condição de liberdade-definição), isso certamente porque a forma que possuem é perfeita e não requer qualquer modificação. A natureza dos homens, por sua vez, é possuir liberdade para escolher o que quiserem ser e não ser definidos de nenhuma forma (condição de liberdade-indefinição), podendo, na linguagem piquiana, tanto degenerar até se aproximar da condição dos animais (com os quais não possuem nenhuma coincidência) quanto regenerar até se aproximar da condição dos seres divinos (com os quais possuem a coincidência da liberdade). Bem entendido, é justamente a possibilidade de degenerar e de regenerar (ou, numa linguagem kantiana, dir-se-ia, piorar ou melhorar) que se encontra a natureza humana, sendo, portanto, igualmente exemplos da liberdade e da indefinição humanas tanto os homens que optam por se degenerar até se parecer com animais quanto os homens que optam por se regenerar até se parecer com seres divinos. Justamente a degeneração e a regeneração humanas serão temas de infinitos escritos anteriores e posteriores sobre a moral humana (respectivamente pelos pensadores pessimistas e otimistas da causa humana).

É preciso considerar, contudo, que, ainda que Pico reconhecesse a liberdade e a definição humanas, podendo tanto os homens degenerarem (inspirando-se nos animais) quanto regenerarem (inspirando-se nos seres divinos), não se mostrava indiferente às escolhas humanas, de modo a que não pugnasse para que os homens fizessem boas opções nesta vida e aceitasse passivamente tanto as más quanto as boas escolhas dos homens. Antes, pugnava, como naturalmente caberia a um pensador cristão, pela inspiração divina e pela regeneração humana. Como se torna claro quando Pico afirma que escrevera tal discurso “para que compreendamos, a partir do momento em que nascemos na condição de sermos o que quisermos, que o nosso dever é preocuparmo-nos sobretudo com isto: que não se diga de nós que estando em tal honra não nos demos conta de nos termos tornado semelhantes às bestas e aos estúpidos jumentos de carga” e “que a nossa alma seja invadida por uma sagrada ambição de não nos contentarmos com as coisas medíocres, mas de anelarmos às mais altas, de nos

esforçarmos por atingi-las, com todas as nossas energias, desde o momento em que, querendo-o, isso é possível.”

No restante do texto, Pico segue desenvolvendo livremente sua variedade temática, permanecendo a dignidade humana como um tema meramente preambular (num texto que, em verdade, se pretendia, como dito, integralmente preambular a uma obra imensamente mais extensa). Restaria apenas dizer aqui que, menos que a influência de sua filosofia será a admiração por sua *persona* que permanecerá vívida por todo o humanismo moderno (e mesmo contemporâneo), especialmente aquele humanismo que retira suas forças da leitura e interpretação das importantíssimas obras renascentistas. Modernamente, Pico seria enaltecido por eminentes pensadores, como Erasmo, Lutero, More, Maquiavel, Kepler, Gassendi, Pascal e Voltaire. Contemporaneamente, a *Oratio* será considerada por Eugenio Garin como o “manifesto do Renascimento”, o que não deixa de ser, isso sim, um título à altura das pretensões imodestas do *Princeps Concordiae* [Príncipe da Concórdia].

## BIBLIOGRAFIA PRIMÁRIA

AQUINO, Tomás de. *Suma contra os gentios*. Tradução D. Odilão Moura e D. Ludgero Jaspers. Revisão Luís A. De Boni. Porto Alegre: Escola Superior de Teologia São Lourenço de Brindes: Sulina; Caxias do Sul, RS: Universidade de Caxias do Sul, 1990. v. II, 685p.

ARISTÓTELES. *Política*. Tradução António Campelo Amaral e Carlos Gomes. Lisboa: Vega, 1998. 665p.

KANT, Immanuel. *Metafísica dos costumes, parte II: princípios metafísicos da doutrina da virtude*. Tradução Artur Morão. Lisboa: Eds. 70, 2004. 149p.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã*. Tradução Rubens Enderle, Nélio Schneider e Luciano Cavini Martorano. São Paulo: Boitempo, 2011. 614p.

PICO DELLA MIRANDOLA, Giovanni. *Discurso sobre a dignidade do homem*. Tradução Maria de Lurdes Dirgado Ganho. Lisboa: Eds. 70, 2006. 103p.

ROMEYER-DHERBEY, Gilbert. *Os sofistas*. Tradução João Amado. Lisboa, Eds. 70, 1986. 124p.

### **BIBLIOGRAFIA SECUNDÁRIA (PICO)**

DOUGHERTY, M. V. (Ed.). *Pico della Mirandola: novos ensaios*. Tradução Getulio Schanoski Jr. São Paulo: Madras, 2011. 264 p.

GANHO, Maria de Lurdes Dirgado. Acerca do pensamento de Giovanni Pico della Mirandola. In: PICO DELLA MIRANDOLA, Giovanni. *Discurso sobre a dignidade do homem*. Tradução Maria de Lurdes Dirgado Ganho. Lisboa: Eds. 70, 2006. p. 9-46.

GARIN, Eugenio. Giovanni Pico della Mirandola. In: GARIN, Eugenio. *La revolución cultural del Renacimiento*. Traducción Domènec Bergadà. Barcelona: Crítica, 1984. p. 159-196.

KRISTELLER, Paul O. Pico. In: KRISTELLER, Paul O. *Ocho filósofos del Renacimiento italiano*. Traducción María Martínez Peñaloza. México: FCE, 1970. p. 77-98.

TOUSSAINT, Stéphane. Giovanni Pico della Mirandola. In: BLUM, Paul Richard (Org.). *Os filósofos da Renascença: uma introdução*. Tradução Nélio Schneider. São Leopoldo, RS: Unisinos, 2003. p. 91-105.

### **BIBLIOGRAFIA SECUNDÁRIA (REASCIMENTO)**

ABBAGNANO, Nicola. *História da filosofia*. Tradução Nuno Valadares e António Ramos Rosa. Lisboa: Presença, 2000. v. 5, 160 p.

BATTLORI, Miguel. *Humanismo y Renacimiento: estudios hispano-europeos*. Traducción Montserrat Parramon e Horacio Vázquez. Barcelona: Ariel, 1987. 197p.

CASSIRER, Ernst. *Indivíduo e cosmo na filosofia da Renascença*. Tradução João Azanha Jr. e Mario Eduardo Viário (gr. e lat.). São Paulo: Martins Fontes, 2001. 309p.

CHABOD, Federico. *Escritos sobre el Renacimiento*. Traducción Rodrigo Ruza. México: FCE, 1990. 687p.

DRESDEN, Sem. *O humanismo no Renascimento*. Tradução Daniel Gonçalves. Porto: Inova, 1968. 259p.

GARIN, Eugenio. *La revolución cultural del Renacimiento*. Traducción Domènec Bergadà. Barcelona: Crítica, 1984. 352p.

GARIN, Eugenio. *El Renacimiento italiano*. Traducción A. Vicens. Barcelona: Ariel, 1986. 267p.

GARIN, Eugenio. *Idade Média e Renascimento*. Tradução Isabel Teresa Santos e Hossein Seddighzadeh Shooja. Lisboa: Estampa, 1994. 299p.

- GARIN, Eugenio. *Ciência e vida civil no Renascimento italiano*. Tradução Cecília Prada. Revisão José Aluysio Reis de Andrade. São Paulo: Ed. Unesp, 1996. 197p.
- GARIN, Eugenio. *O zodíaco da vida: a polêmica sobre a astrologia do século XIV ao século XVI*. Tradução Isabel Teresa Santos e Hossein Seddighzadeh Shooja. Lisboa: Estampa, 1997. 131p.
- GRANADA, Miguel Angel. *Cosmologia, religión y política en el Renacimiento: Ficino, Savonarola, Pomponazzi, Maquiavelo*. Barcelona: Anthropos, 1988. 271p.
- KAMEN, Henry Arthur Francis. *O amanhecer da tolerância*. Tradução Alexandre Pinheiro Torres. Porto: Inova, s/d. 259p.
- KRISTELLER, Paul O. *El pensamiento renacentista y sus fuentes*. Comp. M. Mooney. Traducción Federico Patán López. México: FCE, 1993. 366p.
- KRISTELLER, Paul O. *Ocho filósofos del Renacimiento italiano*. Traducción María Martínez Peñaloza. México: FCE, 1970. 222p.
- KRISTELLER, Paul O. *Tradição clássica e pensamento do Renascimento*. Tradução Artur Morão. Lisboa: Eds. 70, 1995. 151p.
- MONDOLFO, Rodolfo. *Figuras e idéias da filosofia da Renascença*. Tradução Lycurgo Gomes da Motta. São Paulo: Mestre Jou, 1967. 252p.
- POCOCK, John G. A. *El momento maquiavelico: el pensamiento político florentino y la tradición republicana atlántica*. Traducción Marta Vasquez-Pimentel e Eloy García. Madrid: Tecnos, 2002. 668p.
- REALE, Giovanni; ANTISERI, Dario. *História da filosofia: do humanismo a Descartes*. Tradução Ivo Storniolo. São Paulo: Paulus, 2005. 321p.
- SKINNER, Quentin. *As fundações do pensamento político moderno*. Tradução Renato Janine Ribeiro e Laura Teixeira Motta. Revisão Renato Janine Ribeiro. São Paulo: Cia. das Letras, 1996. 724p.
- SKINNER, Quentin. *Liberdade antes do liberalismo*. Tradução Raul Fiker. São Paulo: Unesp, 2000. 142p.
- VÉDRINE, Hélène. *As filosofias do Renascimento*. Tradução Marina Alberty. [Portugal]: Europa-América, s/d. 130p.

## 2.

# DIREITOS HUMANOS, LINGUAGEM, NORMATIVIDADE E EMANCIPAÇÃO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

*José Geraldo Alberto Bertoncini Poker*

*Beatriz Sabia Ferreira Alves*

*Vanessa Capistrano Ferreira*

Num pequeno texto publicado na obra *A constelação pós-nacional*, de 2001, Habermas se propõe a experimentar a possibilidade de utilizar os Direitos Humanos como ferramenta de análise. O texto mencionado se chama *Acerca da legitimação com base nos Direitos Humanos*. No espaço de 11 páginas, na tradução brasileira, Habermas observa o potencial dos Direitos Humanos poderem vir a ser empregados na produção de conhecimentos sobre determinados fenômenos da ordem da vida em sociedade. Mais recentemente, a mesma proposta foi defendida por Habermas no artigo *The concept of human dignity and the realistic utopia of human rights*, publicado em 2010.

Habermas justifica sua proposta com um argumento elaborado mediante os conhecidos conceitos de legitimidade e legitimação, que são evocados a pretexto de estabelecer um parâmetro para seleção de fenômenos passíveis de serem analisados à luz da referência dos Direitos Humanos. O argumento habermasiano é sustentado pela afirmação de que se os Direitos Humanos são evocados para produzir a legitimidade do poder na maioria dos regulamentos das relações sociais presentes no Estado de Direito, tal como ele se configura atualmente, isto faz que com que seja viável tomar

os Direitos Humanos também como pressuposto para produção de conhecimentos sobre fenômenos sociais numa perspectiva normativa.

Diante disto, o presente artigo propõe-se a tarefa de utilizar o raciocínio de Habermas e expandir a proposta de empregar os Direitos Humanos como mediação na produção de conhecimentos, averiguando a possibilidade de eles serem aplicados como mediação para a interpretação crítica de fenômenos no âmbito das relações internacionais.

Com base na proposta habermasiana, pretende-se experimentar a hipótese de que os Direitos Humanos podem ser tomados ao mesmo tempo como ética, regulação, linguagem e lógica, e organizam relações que ocorrem para além do domínio estatal. Nesse sentido, os Direitos Humanos podem ser aplicados como mediação para compreensão de determinados fenômenos sociais a partir da perspectiva da *reconstrução racional*. Este foi o nome dado por Habermas à proposta metodológica construída por ele, e que visa a *explicitação dos conhecimentos implícitos*, que são evocados para produção de argumentos dos participantes em ações comunicativas.

O itinerário lógico-argumentativo mediante o qual foi construída a argumentação encontra-se dividido em duas partes. Na primeira parte, pretendeu-se reconstruir a concepção habermasiana dos direitos humanos. A segunda parte, por sua vez, o esforço foi o de demonstrar as possibilidades de aplicação da perspectiva da reconstrução racional baseada nos Direitos Humanos para a produção de conhecimentos críticos sobre fenômenos internacionais.

Começa-se por afirmar que as teorias filosóficas e sociológicas contemporâneas têm se empenhado em esclarecer as contradições, os fundamentos, a função e os mecanismos de regulação e legitimação dos direitos fundamentais, que ganharam destaque internacional após a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (ALEXY, 2011, p. 31). A perspectiva de que os indivíduos possuem direitos pelo simples fato de serem considerados “humanos” passou a representar a maior expressão do processo de *emancipação da humanidade*.



A radicalização de conceitos como a igualdade, a dignidade, o respeito e o reconhecimento das diferenças<sup>1</sup>, lançou os fundamentos intelectuais básicos para se pensar a afirmação dos *direitos* para além do domínio estatal. Apesar das contundentes críticas, que atribuem aos *direitos humanos* a função de dominação e manutenção do poder político, nascido no Ocidente, segundo Habermas, os direitos humanos passaram a conceber uma espécie de *linguagem universal* e transcultural, por normatizarem as relações entre indivíduos e entre povos em nível global (HABERMAS, 2012a, p. 7).

Nessa nova perspectiva, os *direitos* aparecem, preferencialmente, como discurso essencial para garantia das necessidades humanas mais elementares, em torno de um vasto campo de direitos e deveres nos âmbitos individuais, sociais, civis e políticos, desarticulados, portanto, das bases tradicionalistas e irracionais. Isto é, os direitos aparecem como produto da *formação discursiva da vontade* (mediada pela *soberania do povo*), com a manutenção das *interações intersubjetivas* de sujeitos singulares, em prol do *reconhecimento mútuo*, sendo, deste modo, desprendidas das tradições culturais e dos rígidos controles dos sistemas institucionais (HABERMAS, 1983, p. 61).

A história dos *direitos* emergiu, portanto, como o “[...] grande antídoto contra o arbítrio governamental[...]” (COMPARATO, 1999, p. 12), com a proteção dos princípios de inclusão sócio-políticos, de respeito aos parâmetros de dignidade humana, de liberdade de arbítrio, e da adoção máxima do ideal de igualdade de oportunidades. Embora sua proteção seja consubstancializada na *soberania do povo* e no *processo democrático de formação da opinião e da vontade*, os direitos humanos ainda são vistos como instrumentos de exacerbação do individualismo protagonizado pela corrente liberal (HABERMAS, 1997a, p. 120).

Com o objetivo de romper tais limitações e rebater as perspectivas realistas, acerca do potencial e abrangência dos Direitos Humanos, Jürgen Habermas em suas obras *A constelação pós-nacional* e *Direito e Democracia*, irá abordar as principais tensões inerentes ao *sistema de direitos*, propondo uma reinterpretação que considere a co-originariedade de suas *formas de justificação, de regulação, e de legitimação*. Com base nisso, o autor apresenta a conexão conflituosa existente entre norma e realidade, versando ainda

---

<sup>1</sup> Para uma abordagem mais ampla sobre o tema do reconhecimento, ver: HABERMAS, 2000; e HONNETH, 2009.

sobre a *dimensão ética* dos direitos humanos, como sendo um importante passo universalizante para a afirmação da *autodeterminação e autorregulação* dos povos na contemporaneidade.

Ao longo do século XIX, o *sistema de direitos* passou a ser interpretado pelos ideais liberais, primeiro, pela sua força de obrigatoriedade fática, e segundo, pela sua perspectiva individualista, com a intrínseca associação de seus pressupostos em torno das liberdades pré-políticas dos indivíduos aos interesses econômicos, e em prol do desenvolvimento do capitalismo industrial. Com a separação conveniente da pessoa natural da pessoa moral, o *sistema de direitos* assumiu o *status* de “direito dos membros do direito, independentes entre si, agindo de acordo com suas próprias decisões.” (HABERMAS, 1997a, p. 119).

De acordo com a perspectiva liberal, os direitos humanos poderiam ser considerados como sobrepostos ao princípio moral, vistos como “[...] algo dado, ancorado num estado natural fictício [...]” (HABERMAS, 1997a, p. 134). Em oposição à essa visão, os representantes do republicanismo passaram a associar o *sistema de direitos* aos contornos de uma comunidade naturalmente política, formada por cidadãos livres e iguais. A partir dessa proposição, os direitos humanos se configurariam como obrigatórios, uma vez que, são tomados como elementos de sua própria tradição e são provenientes da vontade ético-política de uma coletividade auto-organizada.

Em suma, apesar das diferentes perspectivas, os direitos fundamentais passaram a ser vistos como os meios pelos quais ainda é possível justificar o direito moderno e sua respectiva edificação, garantindo sua aplicabilidade jurídica e legitimidade social. No entanto, com a contestação dos ideais tipicamente liberais e republicanos, Habermas em sua obra *Direito e Democracia*, irá propor uma construção alternativa, que estabeleça vínculos tanto com as posições kantianas quanto rousseauianas, “de tal modo que a idéia dos direitos humanos e o princípio da soberania do povo se interpret[em] *mutuamente*.” (HABERMAS, 1997a, p. 134, grifos do autor).

Logo, com uma reinterpretação da dualidade entre *autonomia pública e privada*<sup>2</sup>, do *princípio de soberania do povo*, e de *democracia*, Habermas apresentará uma sistematização teórica essencial para se compreender a tensão vigente no *sistema de direitos*, a qual abarca tanto o problema da *facticidade* (isto é, da positivação do direito) quanto da *validade* (legitimidade e regulação pretendidas por ele). Assim, estabelecer a união de tais elementos torna-se de suma importância para concepção de um *sistema de direitos* que permita o pleno exercício da autonomia política dos cidadãos, e da contemplação dos interesses de sujeitos singulares sem que ocorra coerção.

Os direitos humanos passam a ser vistos como uma institucionalização da *formação discursiva da opinião e da vontade*, na qual a *soberania do povo* assume seu papel coordenador, pautando-se em um modelo capaz de abarcar a totalidade de grupos e subculturas, não se restringindo às histórias de vida e/ou às tradições em comum. É por meio da garantia dos direitos humanos que a *autodeterminação* e a *autorrealização* tornam-se possíveis.

Na formulação kantiana, o princípio do direito privado é ligado ao direito moral existente até mesmo no estado natural. Isto é, os seres humanos possuem direitos e não podem renunciá-los mesmo que queiram, pois esses são fundamentados moralmente e *a priori*. Logo, tais direitos são considerados inalienáveis e anteriores às próprias bases de socialização, fundadas a partir do *contrato social*. Segundo Habermas (1997a) o maior equívoco kantiano se assenta na formulação de uma doutrina de direito que caminha da moral ao direito, sem considerar ou valorizar, as formas políticas de edificação normativa, o que afasta Kant demasiadamente das proposições de Rousseau.

Já a linha de pensamento rousseauiana, ao contrário, aproxima o direito da perspectiva ética de uma comunidade concreta, afastando-o da fundamentação moral kantiana apriorística. Para Rousseau, é por meio do exercício contínuo da *autonomia pública* que é possível elaborar *leis gerais e abstratas*, capazes de expressar a vontade de todos os cidadãos, por meio de uma legislação tipicamente republicana. Nesse percurso teórico, a autonomia pública acaba por assumir o ideal de uma realização consciente

---

<sup>2</sup> Para Habermas (2002, p. 290), a *autonomia pública* dos cidadãos adquire sua forma na auto-organização social de uma comunidade ético-política regida pela ação comunicativa e pelas experiências de reconhecimento recíproco, a qual atribui a si própria suas leis, por meio do exercício pleno da *vontade soberana do povo*, pautada no uso público da *razão*. Já, a esfera da *autonomia privada* encarrega-se de afigurar, tendo como base os direitos fundamentais, a garantia de *autorrealização* dos seres humanos, no que tange suas relações pessoais e sociais.

de formas de vida de um determinado povo, e os indivíduos passam a ser considerados exclusivamente cidadãos, os quais ainda estão imersos em uma comunidade política orientada pela ética em prol do bem comum.

Para Habermas (1997a), no entanto, Rousseau não consegue expor a diferenciação existente entre o bem comum dos cidadãos e os interesses sociais ditados por pessoas privadas. Em resumo, nesse tipo de construção rousseauiana, pautada na versão ético-voluntária do conceito de soberania popular, “[...] perde-se o sentido universalista do princípio do direito.” (HABERMAS, 1997a, p. 137).

Habermas (1997a) vislumbra um modelo de autolegislação, por meio da *teoria do discurso*, no qual os destinatários de direito são simultaneamente seus próprios autores. Sua substância elementar reguladora se assenta na *formação da opinião e da vontade*, na qual ainda é possível vislumbrar a participação de todos de modo igualitário e racional, desvinculado das irracionalidades presentes no *mundo social*.

Desse modo, Habermas parte tanto da perspectiva moral, isto é, da possibilidade de um direito regulado por meio do entendimento racional e consciente intersubjetivo (mediado pela socialização e pela linguagem), como da perspectiva ético-política, ou seja, de uma república de cidadãos livres e iguais, os quais são capazes de encontrar coletivamente referências no direito e propiciarem, por meio do processo democrático deliberativo, a contemplação do interesse simétrico de todos.

No escopo desse *modelo deliberativo*, Habermas (1997a) aponta para *um sistema de direitos* que preze pela participação equitativa de todas as coletividades, capaz de alcançar não apenas o assentimento de todos os parceiros de direitos envolvidos no processo, mas principalmente, representar os anseios individuais dos sujeitos privados. Esse modelo representa a perfeita imbricação entre a *autonomia privada* e a *autonomia pública*, fornecendo a regulação legítima<sup>3</sup> dos direitos, por meio dos próprios cidadãos, a partir do conceito de *soberania do povo*<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> “A legitimidade de decisões políticas e legislação foi atribuída no direito clássico da razão à vontade unificada do povo e, com isso, em última instância, à aprovação de todos. Habermas propõe buscar a legitimidade já na universalidade procedimental, portanto, na racionalidade do processo de legislação [...] a racionalidade procedimental tem uma qualidade de legitimação moral.” (REESE-SCHÄRFER, 2010, p. 176).

<sup>4</sup> Habermas entende o conceito de soberania do povo como um processo cunhado na *prática política* e na ideia de *legitimidade* (atribuída à vontade unificada do povo). Essa teorização rompe com o tradicionalismo,

Logo, Habermas (1997a, 2001) sugere uma fundamentação do “[...] sistema dos direitos com o auxílio do princípio do discurso, de modo a esclarecer por que a autonomia privada e pública, os direitos, e a soberania do povo se pressupõe mutuamente.” (HABERMAS, 1997a, p. 116). Tais princípios são considerados indivisíveis por propiciarem a estabilização das expectativas políticas nas sociedades modernas e gerarem uma força socialmente integradora, a partir do *agir comunicativo*, responsável pela formação de uma *solidariedade abstrata*. Evita-se, assim, indivíduos atomizados e alienados que se voltam uns contra os outros. Pois, para Habermas (1997a, p. 159), o direito por meio da complementariedade entre autonomia privada e pública garante o caminho da socialização e a integridade dos processos de individualização, vistos muitas vezes como opostos.

Os direitos humanos inseridos nessa base de formulação do *sistema de direitos* garante o estabelecimento de relações horizontais entre cidadãos e a criação de uma *solidariedade política* coletiva, capaz de proteger tanto a condução da vida privada das pessoas individuais, quanto as preferências comuns obtidas a partir dos processos deliberativos e participativos, num *espaço público comum*. Nesse nível de correlação, as considerações morais intersubjetivas e o modelo de vida ético de uma coletividade asseguram formas corporativas provenientes da socialização, sem serem exclusivistas e/ou limitarem a participação plena dos indivíduos. Segundo Habermas (2001, p. 152), “[...] o discurso sobre os direitos humanos obstina-se em dar ouvido para *todas* as vozes [...], [porque os] direitos humanos que promovem a inclusão do outro funcionam ao mesmo tempo como sensores para as exclusões realizadas em seu nome.”

Em suma, por meio dessa interpretação dos direitos humanos, o *sistema de direitos* moderno é compatível com todas as demais culturas do globo, sobretudo, porque preserva a tensão entre *autonomia pública e privada*, o que garante o reconhecimento das diferenças e a concomitante contemplação das expectativas individuais, sem perder de vista o senso

---

e toda a prática política passa a ser concebida à luz da autodeterminação e da autorrealização dos indivíduos socializados e comunicativamente imersos na esfera pública. Nas palavras de Habermas, “[a soberania popular] se sublima, assumindo a forma de interações herméticas que se estabelecem entre uma formação da vontade institucionalizada juridicamente e esferas públicas mobilizadas [...] A soberania diluída comunicativamente vem à tona no poder dos discursos públicos, o qual resulta de esferas públicas autônomas: porém ela tem que assumir contornos nas deliberações destinadas à formação da opinião e da vontade, constituída democraticamente.” (HABERMAS, 1997a, p. 273).

político coletivista. Habermas (2001, p. 159) lembra que “[...] as pessoas jurídicas individuais só são individuadas no caminho da socialização, (e) a integridade da pessoa particular só pode ser protegida juntamente com o acesso livre àquelas relações interpessoais [...]”, provenientes do comunitarismo.

Assim, moldam-se teores normativos capazes de fornecer parâmetros de inclusão e *solidariedade cívica* para além dos panos de fundo culturais e estatais (HABERMAS, 2012b, p. 346). No modelo habermasiano, ocorre a perfeita combinação da perspectiva moral intersubjetiva com os ideias rousseauianos de participação democrática, pautados no princípio da ética voluntária. É possível observar “[...] relações de reconhecimento mútuo, de transposição recíproca das perspectivas, de disposição esperada de ambos para observar a própria tradição também com o olhar de um estrangeiro, de *aprender* um com o outro etc.” (HABERMAS, 2001, p. 163).

Por meio das diretrizes teóricas habermasianas, podemos conceber uma construção jurídica, acerca dos direitos humanos, transformadora. Sendo essa, capaz de gerar uma “[...] constitucionalização progressiva do direito internacional.” (HABERMAS, 2003, p. 185). Numa *constelação pós-nacional*, existe a fusão de regimes internacionais que acabam por flexibilizar as formas existentes de *solidariedade abstrata*, mediada pela participação democrática dos cidadãos.

A regulação do direito, anteriormente centrada nos limites estatais, passa a exigir comunidades supranacionais politicamente constituídas, e capazes de contemplar tanto a tensão inerente do *sistema de direitos* entre a autonomia privada e pública, quanto respeitar o *princípio de soberania do povo*, redimensionado em novas proporções. A seguir será exposto a teoria do direito habermasiana no nível internacional, observando a possibilidade de criação de um *direito cosmopolita*, condizente com as mais diversas comunidades políticas do globo.

A materialização do projeto de integração da Europa e o fortalecimento da cultura sobre os Direitos Humanos foram duas implicações observadas com o fim dos conflitos da Guerra Fria. E por meio desses novos aspectos, Habermas traçou suas declarações e conclusões sobre o desempenho e o futuro das relações internacionais.

A principal condição para um direito que alcance as diferentes culturas é o direito à dignidade e ao respeito, que deve ser reconhecido por todos e a todos. Esse reconhecimento é uma ruptura essencial da visão dos Direitos Humanos como um direito dos privilegiados, uma vez que antes o direito de participação nas decisões governamentais e o direito de possuir bens eram considerados um domínio exclusivo de determinadas classes sociais.

Os Direitos Humanos passaram a compreender um determinado estágio da sociedade, onde os movimentos sociais e as tensões históricas determinam a evolução das mentalidades para uma nova maneira de agir e pensar mais complexa e plural.

A igualdade de valor e a dignidade de todos os homens são as principais premissas da universalidade dos Direitos Humanos. No caso das nações, o respeito a sua identidade e os direitos essenciais a sua existência precisam fazer parte de um patrimônio comum da humanidade. Esses conceitos são considerados centrais.

Para que não representem uma tendência ideológica, os Direitos Humanos, como já mencionado anteriormente, podem buscar uma solidariedade abstrata, que nasce no nível da heterogeneidade das consciências populares. São as experiências vividas no âmbito da sociedade e provenientes dos processos de socialização, que apontam para a necessidade de um homem livre e solidário, que possa responder aos desafios e a crescente complexidade social que a modernidade traz. A partir dessas experiências surge a questão de como sua universalidade se comporta frente às diversidades culturais.

Na “era dos extremos” deste curto século XX, o tema dos direitos humanos afirmou-se em todo o mundo sob a marca de profundas contradições. De um lado, logrou-se cumprir a promessa, anunciada pelos revolucionários franceses de 1789, de universalização da ideia do ser humano como sujeito de direitos anteriores e superiores a toda organização estatal. De outro lado, porém, a humanidade sofreu, com o surgimento dos Estados totalitários, de inspiração leiga ou religiosa, o mais formidável empreendimento de supressão planejada e sistemática dos direitos do homem, de toda a evolução histórica. De um lado, o Estado do Bem-Estar Social do segundo pós-guerra pareceu concretizar, definitivamente, o ideal socialista de uma igualdade básica de condições de vida para todos os homens. De outro lado, no entanto,

a vaga neoliberal deste fim de século demonstrou quão precário é o princípio da solidariedade social, base dos chamados direitos humanos da segunda geração, diante do ressurgimento universal dos ideais individualistas. (COMPARATO, 1997, p. 1).

A percepção desses direitos depende de diferentes fatores: históricos, políticos, econômicos, sociais e culturais. Logo, definir o seu conteúdo e afirmar que existe uma concepção universal é uma tarefa um tanto audaciosa. Para criar a proposição da universalidade, primeiro existe a *razão universal*, depois o *direito universal* e por último a *democracia universal*. Não há como pensar a ordem internacional sem ponderar essas etapas.

A justificativa dos valores humanos encontra-se no próprio homem e existem direitos que são inerentes a ele, como o direito de não ser escravizado, chamados de direitos absolutos. No plano dos princípios, todos os homens podem evocar os mesmos direitos e toda a representação política deve perseguir fins humanos.

Dentro dessa perspectiva, o que chama a atenção é que qualquer problema relativo a esses direitos cria dois tipos de relação: os Direitos Humanos concebidos como forma de protesto e reivindicação e, como um esforço de cooperação e *solidariedade*. A primeira pode ser observada pelos direitos civis e políticos e a segunda pelos direitos econômicos e sociais. O conjunto desses direitos é essencial para a manutenção da dignidade, da liberdade e do bem-estar.

Após a Guerra Fria propôs-se que além de universais, esses direitos deveriam ser interdependentes e indivisíveis, não podendo ser hierarquizados, porque nenhum pode ser considerado melhor do que o outro.

Para Habermas, a interpretação apropriada dos Direitos Humanos só é possível por meio de uma visão descentrada do mundo, que admita o projeto normativo de uma sociedade mundial baseada nos preceitos da justiça e da paz. Os dois princípios que guiam esse projeto são o *reconhecimento recíproco* e o discurso intercultural.

As obras de Habermas são marcadas por diálogos e um dos mais importantes para a área das Relações Internacionais é com Carl Schmitt.



Schmitt<sup>5</sup> é considerado um autêntico realista, suas reflexões sobre o poder e a ordem se dão a partir do antagonismo entre amigos e inimigos.

Habermas desde o início de sua carreira filosófica, sempre deixou muito vivo seu desprezo pelo comportamento alemão durante a Segunda Guerra e qualquer conduta que vislumbrasse alguma afinidade com esse tipo de política era completamente condenada por ele. O alvo de Habermas são os intelectuais anti-iluministas, como Heidegger e Jünger. Carl Schmitt é colocado por Habermas nesse grupo.

A moralização da guerra consiste num dos grandes perigos da teoria schmittiana, pois poderia disfarçar os interesses escusos das grandes potências que detém o poder bélico, e assim legitimar as ações ilegítimas de caráter imperialista. Schmitt foi apropriado pelas teorias de Relações Internacionais, por sua característica teórica de considerar o inimigo como aquele que é externo e dentro das Relações Internacionais o conceito de político é determinado externamente. Pensando assim, conclui-se que a comunidade interna depende da existência de um inimigo externo, o que legitima o constante comportamento belicoso e desafiador das potências. Para Schmitt, o outro sempre vai ser o inimigo, não por ser mau, mas simplesmente por ser diferente.

Lo político no se revela en el carácter vinculante de las decisiones de una autoridad estatal, sino que se muestra mas bien en la autoafirmación colectivamente organizada de un pueblo políticamente existente contra los enemigos externos e internos. (HABERMAS, 1989b, p. 68).

As maiores diferenças entre os pensamentos de Schmitt e Habermas ocorrem, primeiro, na humanitarização das relações entre os povos, a partir de um conceito universalizante de moral, e segundo, na criminalização da guerra<sup>6</sup>, criando um grande desafio a Habermas, qual seja o de domesticar o estado de natureza entre os povos. Ao analisar a Paz Perpétua de Kant, Habermas utiliza afirmações kantianas para se referir as contradições de Schmitt. Os Estados precisam reconhecer-se como Estados democráticos para que suas interações não sejam marcadas por

<sup>5</sup> Ele ainda expõe uma crítica à democracia parlamentar, demonstrando as contradições entre democracia e liberalismo, ao formalismo das abstrações normativas e ao Estado de Direito, destacando a luta do poder.

<sup>6</sup> Ver mais em SCHMITT, 1992.

conflitos; essa premissa estabelece um novo modo de desenvolvimento de uma organização entre os povos.

Afastando-se de Schmitt, Habermas afirma que a concepção moderna de Direitos Humanos, não nasce exclusivamente dos direitos morais, apesar de compartilhar a pretensão de validade universal; nasce sim da noção de liberdade individual, e que considera os Direitos Humanos como direitos positivos. Isto porque moralizar o Direito Internacional é ir contra a retórica dos Direitos Humanos. Aproximando-se de Kant, Habermas sustenta que os Direitos Humanos devem se originar de um Direito Internacional positivado.

Para Habermas, Schmitt ambiciona salvaguardar a ordem instituída em Westfalia, de um Direito Internacional Público que não pode sofrer nenhum constrangimento legal em relação a seu *status* bélico na ordem internacional. Ao estabelecer essa condição, Schmitt defende um *jus ad bellum*<sup>7</sup> infinito. Segundo Habermas,

Tendo em vista que qualquer concepção de justiça permaneceria internacionalmente controversa, não pode haver justiça entre as nações. Nisso reside a premissa de que justificativas normativas em relações internacionais só podem servir respectivamente à dissimulação dos próprios interesses. A parte que moraliza busca vantagens para si mesma através da discriminação injusta do adversário; na medida em que nega ao adversário o status de um inimigo respeitado, *justus hostis*, produz uma relação assimétrica entre partes que em si são iguais. Pior ainda, a moralização da guerra até então vista com indiferença atiza o conflito e faz com que a condução da guerra juridicamente civilizada “se degenerar”. (HABERMAS, 2006, p. 199-200).

Habermas entende que o princípio da sociedade é a luta, mas uma luta regrada que segue princípios ditados pelo Estado, diferente da luta hobbesiana de todos contra todos. É uma luta pela busca da paz nos três campos, direito, economia e política. Em cada campo a luta se dá de diferentes maneiras: na política é uma luta simbólica por definições na sociedade civil, o espaço dessa sociedade tem que ser preservado e com isso, o Estado moderno tende a se democratizar; no mercado ela falta com os

<sup>7</sup> Direito à guerra, ou seja, direito de recorrer a guerra quando está parecer justa.

princípios éticos; e no direito é uma *luta por reconhecimento*, onde o Estado é uma instância de poder.

O poder que é catalisado na forma de Estado é uma ameaça à *esfera pública*, pois a *esfera pública* precisa garantir o pleno exercício da cidadania, para que o debate seja estimulado e as liberdades garantidas. Dentro da dinâmica da modernidade, os Direitos Humanos não são direitos naturais, eles são convencionados pela *esfera pública* e é a partir disso que eles podem se fortalecer. Na medida em que haja um equilíbrio entre esfera jurídica, esfera econômica e esfera política.

No plano internacional, quando Habermas transporta a tensão entre moral e direito para o sistema internacional, ele tentará solucioná-la transformando o Direito Internacional em um Direito Cosmopolita, com competência coercitiva. Segundo Habermas,

O traço fundamental do direito cosmopolita está justamente no fato de que, passando por cima dos sujeitos coletivos do direito internacional, chega a envolver os sujeitos individuais de direito e estabelece para eles o direito a uma participação não mediada à associação dos cidadãos do mundo livres e iguais. (HABERMAS apud ZOLO, 2005, p. 55).

A coerção no plano internacional sempre esteve a cargo dos Estados nacionais, que desempenhavam seus papéis hegemônicos, baseados no ideal de soberania. Para que existisse uma mudança dentro de uma realidade onde cada Estado considera a sua soberania como a submissão a nenhuma coerção exterior, além de possuir uma constituição jurídica interna, que também afasta a coerção por parte de terceiros, as instituições internacionais teriam que passar por uma transformação e entrar em uma ordem global fundada na legitimidade, na legalidade e justificada a partir do próprio direito.

O direito cosmopolita pode vir a ser a dimensão normativa da interação social e o instrumento que une o particularismo das identidades individuais com o pluralismo dos grupos sociais. Assim, a proteção aos Direitos Humanos se tornaria eficaz e não precisaria buscar sua comprovação no campo da moral tradicional, mas sim na concepção de uma moral pós-convencional, desvinculada das tradições e dos valores de vida específicos, para a criação de um compromisso normativo de núcleo uni-

versalista. O fortalecimento das instituições internacionais pode levar a um ordenamento jurídico global.

Para ingressar em uma ordem democrática, segundo os preceitos habermasianos, o cidadão precisa transcender a sua esfera particular e passar a prestar mais atenção em seu espírito cívico e as preocupações da sociedade em que vive, discernindo os interesses da sociedade como parte de um todo. Deste modo, o modelo democrático é entendido como um modelo desprovido de conteúdo normativo substantivo, pois ele se relaciona mais com os processos de construção do direito e a produção de normas do que com o seu conteúdo. Essa característica do direito habermasiano representa a oportunidade de sua disseminação pelas mais diferentes sociedades e pelos mais diversos tipos de cultura política, sem criar intimidações às soberanias locais. São os Direitos Humanos que serão os pressupostos normativos para a constituição de uma sociedade soberana.

Para que não exista uma moralização estrita do direito, Habermas defende a necessidade de abandonar o Direito Internacional clássico, que tem sua sustentação na soberania dos Estados e em normas morais particulares, por um direito mais amplo, seguindo a linha kantiana de pensamento, o Direito Cosmopolita<sup>8</sup>. A positivação dos direitos do cidadão e das nações, ou seja, a legalidade seria complementada por um poder internacional, não mais baseado na fundamentação moral tradicional, mas em regras legítimas positivadas, onde os cidadãos participam da criação das normas. Todas as ações dentro dessa ordem cosmopolita serão jurídicas e legítimas.

A retomada da ideia kantiana de cosmopolitismo ocorreu nos anos 90, principalmente nas discussões sobre os Direitos Humanos. Contudo, o cosmopolitismo pode ser apropriado de maneira prejudicial pelos Estados, quando se perverte em uma moralização auto-destrutiva da política. Esse risco ocorre quando um Estado toma para si a defesa da humanidade e a usa como justificativa para combater seu inimigo político. Nesse caso, a política dos Direitos Humanos seria adotada por meio de uma apreciação negativa do oponente e suspenderia todas as limitações já institucionalizadas de um confronto político e militar. Perante esse uso deturpado, Habermas vai procurar diferenciar sua natureza jurídica.

---

<sup>8</sup> Ver mais em HABERMAS, 1997c.

O Direito Cosmopolita seria constituído como qualquer Estado Democrático de Direito, com seus poderes constitucionais. Essa proposta de Habermas faz com que as políticas de Direitos Humanos não necessitem de uma justificativa moral particular e torna a proteção desses direitos eficaz.

O que vai conferir aos Direitos Humanos essa característica de direitos morais é que sua validade suplanta as estruturas jurídicas dos Estados Nacionais. A pretensão é de uma justificação racional, o que lhes proporciona uma validade universal. As constituições evocam os direitos fundamentais sob forma de “declarações”<sup>9</sup>, restringindo o poder do legislador. Apesar disso, Habermas afirma que esse modo de justificação não transforma os direitos fundamentais em normas éticas:

[...] as normas jurídicas – entendidas no sentido moderno do direito positivo – conservam sua forma jurídica, qualquer que seja o tipo de razões que permitem fundar sua pretensão à legitimidade. Elas devem este caráter à sua estrutura e não ao seu conteúdo. Segundo sua estrutura, os direitos fundamentais são direitos subjetivos exigíveis, tendo precisamente a função de liberar os sujeitos de direito de comandos éticos, concedendo aos atores as margens legais de uma ação fundada sobre as preferências de cada um. Os direitos éticos se fundam sobre obrigações que vinculam a vontade livre das pessoas autônomas. As obrigações jurídicas, ao contrário, resultam unicamente das autorizações dadas para agir em função de seu próprio arbítrio, e isto em virtude da restrição legal imposta a estas liberdades subjetivas [...] É por isso que Kant define o direito como ‘o conjunto das condições pelas quais o arbítrio de um pode concordar com o arbítrio do outro segundo uma lei universal da liberdade. (HABERMAS, 1996 apud NOUR, 2003, p. 35).

Para Kant, os Direitos Humanos vão ser separados da ética, qualquer transgressão a esses direitos não deve ser combatida pelos juízos éticos e sim por procedimentos jurídicos institucionalizados. Nour (2003) afirma que “A jurisdicização do estado de natureza garante contra uma não-diferenciação entre ética e direito, assegurando ao acusado uma proteção contra uma discriminação ética.”

---

<sup>9</sup> Ver mais em NOUR, 2003.

Para que a política não passe por uma moralização, que transforma as diferenças em questões do bem e do mal<sup>10</sup> é preciso fornecer aos Direitos Humanos, um quadro jurídico. E para Habermas, essa transformação é retirada do direito cosmopolita kantiano.

O estabelecimento de uma condição cosmopolita coloca as infrações aos Direitos Humanos como ações criminais. A institucionalização de procedimentos que estabeleçam uma ordem jurídica pública protegeram as violações de uma moral não diferenciada do direito, evitando assim a discriminação do “inimigo”.

Ele sugere um caminho da política clássica dos Estados nacionais para uma condição de moralidade cosmopolita, que não se consubstancie em apelos etnonacionais para garantia da integração social, necessária para formulação de um direito exclusivista. O processo moral pós-convencional habermasiano sugere um percurso de aprendizado intersubjetivo, que acontece no âmbito da *formação da vontade política* e da comunicação pública. A exigência nesse discurso é que se obtenha um *patriotismo constitucional*. Isto é, que não haja o reconhecimento de uma história em comum de um povo específico, mas sim um olhar para além das fronteiras, capaz de conceber um projeto de emancipação de toda a pessoa e de todas as pessoas a partir do reconhecimento de suas particularidades, sem negligenciar suas dimensões universalizantes. Essa situação pode ser entendida como um dilema da política dos Direitos Humanos, a verdadeira dificuldade desse sistema em transição.

Habermas defende que seja possível por meio dos Direitos Humanos a reconstrução do direito em bases multiculturais a partir do direito já existente, ou seja, a legitimidade é baseada nos Direitos Humanos e esses são passíveis de universalização pela sua condição de direitos morais pós-convencionais, o que soa contraditório, pois o campo da moral é intersubjetivo e o do direito objetivo. No entanto, os Direitos Humanos vão buscar um patamar de dignidade que atinge a humanidade como um todo. No campo dos Direitos Humanos qualquer indivíduo é envolvido, independente da tutela estatal, o simples fato de sermos humanos já nos inclui<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Idem, p. 35.

<sup>11</sup> Habermas não aceita qualquer desmerecimento à qualidade desses direitos e da sua dignidade, pelo simples fato de eles serem associados aos valores ocidentais, e nem qualquer alegação de que esses direitos interferem no

Nas sociedades orientais não existe um equivalente ao direito para regularizar as relações abstratas entre sujeitos estranhos entre si, por isso o direito ocidental, coercitivo e que garante da liberdade individual, pode ser entendido como um aparato *universal*, consoante com as estruturas socioeconômicas modernas.

No plano interno, o direito estatal vinculado aos Direitos Humanos remete à liberdade. No campo externo, os Direitos Humanos remetem a dignidade, pois todos os Estados tem que reconhecer a dignidade comum de qualquer cidadão cosmopolita, ou seja, qualquer ser.

Os Direitos Humanos tem que ser entendidos simultaneamente como *subjetivos* aos Estados, pois o poder estatal não pode ultrapassar determinados limites, e como um regulamento objetivo aos indivíduos, devido à obrigação fática que estabelece na regulação das relações inter-pessoais inerentes à vida em sociedade.

Neste ponto, torna-se possível tratar da forma pela qual os Direitos Humanos podem ser considerados como *lógica* e *linguagem* de relações sociais, que ocorrem tanto dentro quanto fora do alcance da regulação estatal.

Seguindo a demonstração feita até aqui, nota-se a conexão feita por Habermas entre Direitos Humanos, democracia deliberativa, ação comunicativa e racionalização das relações sociais. É esta conexão, segundo Habermas, que permite equacionar e implementar ações que venham a solucionar os complexos problemas e conflitos inerentes ao contexto da globalização e da convivência multicultural, típicos do século XXI.

Conforme o raciocínio de Habermas apresentado em *A constelação pós-nacional*, de início as soluções podem ser buscadas na afirmação do princípio básico de legitimação do Estado Moderno, qual seja a conjugação entre *soberania popular* e *direitos humanos*. Isto significa que o Direito pode ser reconstruído mediante o processo de autolegislação, como defendeu Rousseau, mas isso deve ser feito tendo como parâmetro os direitos fundamentais contidos na Declaração dos Direitos Humanos, o que garantiria os elementos de justiça e de universalidade à regulamentação

de situações de convivência na extrema diversidade cultural/subjectiva, na forma como ocorrem atualmente.

Os problemas são planetários, o enfrentamento deles exige a construção de instituições políticas internacionais democráticas, que permitam uma *governança supranacional*, alicerçada conceitualmente sobre uma *republica mundial*, cujas decisões reconheçam a condição de *ciudadania cosmopolita* de todas as pessoas, por buscarem legitimação nos Direitos Humanos.

E para atingir este objetivo, novas instituições supranacionais devem ser criadas. O modelo da Organização das Nações Unidas não serve para Habermas, por não se constituir num espaço de debate e de deliberação verdadeiramente democrático, avalia ele.

Habermas sugere a criação de formas de exercício de cidadania deliberativa, para o que devem ser estabelecidos lugares em que pessoas das mais diferentes vinculações culturais possam se encontrar para debater democraticamente acerca de um único desafio: “[...] cidadãos livres e iguais devem se conceder quais direitos fundamentais, se quiserem regulamentar a sua vida em comum por meio do direito positivo?” (HABERMAS, 2001, p. 147). Para Habermas, em âmbitos assim constituídos, os discursos podem conduzir à formulação de um *sistema de direitos* e de uma vontade política racional, vinculados a uma concepção de *solidariedade cívica* ou de *patriotismo constitucional*, que são necessários à elaboração de complexas soluções para os complicados conflitos decorrentes da convivência num contexto de diversidade multicultural.

Ao mesmo tempo em que os discursos proferidos em espaços destinados à ação comunicativa se constituem no exercício efetivo da soberania, eles também produzem concepções intersubjetivas de direitos fundamentais sobre as quais torna-se possível reconstruir a legitimidade dos Direitos Humanos na condição de serem afirmados como direitos fundamentais universais, superando a conotação de *direitos ocidentais* que pesa sobre eles.

E tendo em conta a diversidade como característica a ser mantida nas novas sociedades, sem que ocorra a reconstrução da pretensão de validade universal dos Direitos Humanos, muito dificilmente os diferentes



modos de vida poderiam ser afirmados e reconhecidos como legítimos no interior de uma mesma coletividade. Na ausência de uma referência que permita substituir as formas de solidariedade de base étnicas pela solidariedade cívica, não há como produzir as categorias conceituais exigidas para fundamentar a atitude de reconhecimento diante das diversas formas de vida possíveis numa situação de convivência multicultural. Isto porque a solidariedade sustentada em fatores étnicos incide sobre a homogeneização de padrões estéticos e conceituais, criando identidades pessoais que se reconhecem reciprocamente como válidas apenas na condição de serem pertencentes a um mesmo conjunto de referências.

A expansão do conceito de igualdade requerida pelo reconhecimento das diversidades existentes no interior de sociedades multiculturais e possibilitada pela lógica contida nos Direitos Humanos, proporciona não apenas a liberação dos atores sociais frente às muitas prisões advindas da identidade sustentada nos elementos tradicionais, compartilhados em situações de homogeneidade cultural. Implica isto no desenvolvimento de formas de convivência, estratégias de relacionamento e práticas de deliberação que somente são possíveis pelo desenvolvimento de uma lógica de ação construída e mantida mediante a racionalidade.

Por conseguinte, em conformidade com a análise de Habermas, caso os Direitos Humanos sejam aplicados para instituir espaços de práticas democráticas por meio da ação comunicativa nos âmbitos externo e interno dos Estados, isto implica na possibilidade de que os Direitos Humanos se constituam também numa *linguagem* por meio da qual os atores em relação consigam se comunicar com eficiência. Do ponto de vista das culturas originais de que provenham, por mais diferentes que sejam uns dos outros, é possível aos atores construir *consensos* pela mediação dos Direitos Humanos. Isto porque os Direitos Humanos possuem um conteúdo ético racional e de pretensão universalizante, fornecendo bases lógicas, normativas e conceituais, nas quais os atores encontram parâmetros de *dignidade* para avaliar as relações sociais em que estão envolvidos, o que lhes permite a identificação de condutas *ofensivas*, e por conseguinte, a organização e o encaminhamento de demandas políticas a serem dirigidas aos respectivos níveis e esferas de poder em que as relações porventura ocorram.

A obra de Habermas é quase integralmente orientada no sentido de oferecer possibilidades de interpretação crítica e normativa de fenômenos humanos baseadas num modelo ideal de relação entre sujeitos, construído sobre a articulação entre linguagem, ação comunicativa, cooperação, democracia deliberativa, aprendizagem e emancipação. É exatamente isto que se pode encontrar na perspectiva da reconstrução racional orientada normativamente pelos direitos humanos, aqui experimentada para analisar fatos típicos das relações internacionais. Conforme tentou-se demonstrar na argumentação precedente, com base em Habermas é possível identificar o potencial contido nos direitos humanos para o estabelecimento de situações de relacionamento democráticas e emancipatórias também no âmbito internacional.

Desta forma, ao mesmo tempo que fornecem aos atores sociais as mediações conceituais para que avaliem e atuem politicamente nos contextos de relacionamento em que se encontram envolvidos, os direitos humanos também podem ser evocados para a construção de uma chave interpretativa e crítica das relações entre sujeitos e de tudo que se refere a elas no âmbito internacional. Isto porque, se os direitos humanos se constituem no modelo e na mediação conceitual possível para o estabelecimento de relações entre diferentes tipos de atores, os direitos humanos também se desdobram em categorias e critérios possíveis de serem empregados para avaliar o grau de democracia, a condição cooperativa das relações e o estágio moral dos atores em suas performances nas situações de relacionamento. Além disto, buscando os parâmetros no modelo de relacionamento baseado nos direitos humanos, pode-se inclusive avaliar e medir o grau de coerência com os ideais de emancipação presente nos regulamentos, objetivos e diretrizes de ação política que marcam a atuação das Organizações Internacionais. É isto que se pretende exemplificar a seguir.

Pois, ao se pensar na existência empírica de instituições políticas internacionais que preservem a perspectiva democrática, e ainda concedam aos cidadãos os direitos humanos mais substanciais, o projeto europeu de construção de uma cidadania supranacional aos povos da União, mostra-se como um exemplo manifesto. Embora ainda careça de aprimoramentos, principalmente, no que tange a ampliação de suas diretrizes de reconhecimento de referências étnico-culturais alternativas e de um modelo de

inclusão cívica mais abrangente<sup>12</sup>, a cidadania europeia é capaz de vislumbrar um espaço de direitos concedidos para além dos tradicionais projetos estatais.

No nível internacional, a cidadania supranacional tornou-se um marco histórico por conceber uma forma de legitimação popular e de edificação de direitos, capaz de suplantar os antigos escopos dos direitos fundamentais, atribuídos anteriormente apenas pelos Estados nacionais. Num modelo que abrange 28 Estados-nações, a cidadania supranacional condensou-se em: (1) práticas cidadãs; (2) debates jurídicos universalizantes, acerca dos direitos e formas de pertencimento; e (3) numa instituição capaz de preservar a busca pelo bem-estar, pela democracia, e pela consolidação da *esfera pública* comum europeia.

Por meio da incorporação da *Carta de Direitos Fundamentais*, em dezembro de 2000, no seio dos tratados constitutivos europeus, a cidadania supranacional alcançou novas dimensões políticas, sociais e comunitárias (SACERDOTI, 2002, p. 281). Pois, o teor normativo da Carta passou a abarcar questões como o direito à vida, à integridade, à liberdade, à propriedade, à segurança, à igualdade perante a lei, à informação, à consulta, à ação direta dos cidadãos no Tribunal de Justiça da União Europeia e no Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, e etc. A Carta também tornou-se instrumento de referência nas decisões do *Tribunal de Justiça*<sup>13</sup>, no que tange a maximização do direito comunitário no interior do bloco, e principalmente, da proteção dos cidadãos europeus, caso esses se sintam alheados de seus direitos, sejam eles civis, políticos, econômicos e sociais.

Com a incorporação de conteúdos internacionais emblemáticos, provenientes das convenções lideradas pelo Conselho da Europa

---

<sup>12</sup>Devido a sua vinculação às concepções essencialistas que versam sobre “quem pertence” e “quem não pertence” a um determinado grupo étnico, nas quais a identidade é vista como estável e/ou fixa. Algumas versões de identidades étnicas estão ligadas à questões de parentesco, outras encontram-se vinculadas à uma versão essencialista da história, do passado, dos costumes, dos ritos e/ou do estilo de vida assumido por determinada comunidade. Ou seja, embora o escopo de atuação da cidadania europeia verse sobre bases universalistas, sua vinculação à fronteiras fixas e/ou de pertencimento simbólico (de um povo europeu e de um espírito europeu), transformam-na em um processo que não consegue evitar a exclusão (IVIC, 2012).

<sup>13</sup> O Tribunal de Justiça destina-se ao julgamento dos casos de infração dos direitos dos cidadãos europeus e de revisão dos órgãos “executivos” do processo de integração. Ele age com parcimônia, sem buscar a criação de uma doutrina própria. Cabe a ele julgar os casos individuais submetidos pelos cidadãos, e a aplicação de ações por incumprimento como, por exemplo, o pagamento de multas pelos Estados-membros infratores aos direitos cidadãos violados (EUROPA, 2016). No entanto, sua maior lacuna se assenta na impossibilidade de estabelecer sanções e punições rígidas, por não ser considerado um órgão de caráter vinculativo. NÃO CONSTA NAS REFS

(Convenção Europeia dos Direitos Humanos – CEDH) e pelas Nações Unidas (Declaração Universal dos Direitos Humanos, Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, e o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais), a Carta trouxe mais clareza aos direitos fundamentais a serem seguidos no âmbito da UE, maior segurança jurídica aos cidadãos (por intermédio dos julgamentos do *Tribunal de Justiça* face às vontades arbitrárias e ao abuso de poder na Europa), e uma significativa agenda contra a discriminação de trabalhadores.

Segundo Soysal (1994), essa reconfiguração da cidadania supranacional possibilitou que reivindicações de cunho individualistas passassem a se apoiar, gradativamente, em ideais de uma comunidade transnacional, apoiada em legislações internacionais acerca dos direitos humanos, e num espaço político-jurídico mais concreto e compatível com as sociedades supercomplexas contemporâneas. Logo, a partir dos recentes esboços de uma cidadania para além das típicas fronteiras estatais, pode-se vislumbrar um novo caminho em direção às formas de universalização de direitos e de inclusões, capazes de elaborar mecanismos alternativos de participação democrática, não mais delimitados pelas bases exclusivistas dos Estados nacionais, mas sim em novas formas de associação e participação.

Destaca-se que, tanto a cidadania supranacional quanto o atual Tribunal de Justiça fornecem um grande palco de estudos científicos, por ainda estarem em processo de definição. Suas potencialidades empíricas se assentam na experiência única e original de serem considerados elementos que potencializam a universalidade dos direitos humanos e estão além dos embates clássicos traçados pelo realismo político. Por meio deles, quebram-se paradigmas e abrem-se novos caminhos analíticos para se pensar numa possível cidadania cosmopolita, regida por direitos universais e regulada por processos democráticos, os quais atribuem à soberania do povo sua primazia central. Arquiteta-se mecanismos de emancipação da humanidade e, vislumbram-se percursos capazes de superar um passado de exclusões, inferiorizações sociais, e disputas por poder.

No entanto, apesar das visões mais otimistas, acerca do vislumbre incipiente de possíveis comunidades *pós-nacionais*, pautadas na universalização dos direitos humanos, por meio de exemplos concretos como a experiência supranacional europeia, Habermas em *A constelação pós-nacio-*

nal, irá advertir sobre os desafios emergentes da construção dinâmica das sociedades interdependentes contemporâneas. Esses se configuram como perigos que abalam a própria natureza social do Estado de Direito e as instituições internacionais, empenhadas na proteção dos direitos humanos.

Segundo o autor, os maiores desafios vigentes à democracia e à proteção dos direitos encontram-se alicerçados nas ameaças à segurança internacional. Essas ameaças vão desde a produção ilegal de armas de destruição em massa, até ataques terroristas, limpezas étnicas e guerras civis de cunho etnonacionalistas. Esse novo tipo de violência permuta do Estado nacional ao cenário internacional, evidenciando cada vez mais a urgência do fortalecimento de instituições internacionais, capazes de levarem a proteção dos direitos humanos ao nível de um ordenamento jurídico global, ou nas palavras do próprio Habermas, de um *Direito Cosmopolita*. Isto porque, somente os direitos humanos são capazes de propiciarem a *linguagem* e o *conteúdo ético racional* fundado em preceitos universalizantes, condizentes com padrões normativos e conceituais, imprescindíveis para a superação das dicotomias existentes, entre as forças universais e as forças de poder individualistas, que ainda atuam fortemente nas relações internacionais.

A tentativa é de superar conflitos e divisões, por meio da reafirmação de princípios que sustentem uma nova forma de universalismo, num mundo fragmentado política e culturalmente, para instituir uma comunidade mais ampla, focada não em conceitos tradicionais, mas sim nos princípios normativos, advindos da crítica sólida do papel e do comportamento do Estado e dos demais atores supranacionais na arena internacional.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, R. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

COMPARATO, F. K. Fundamento dos direitos humanos. In: INSTITUTO DE ESTUDOS AVANÇADOS, USP, p. 1-21, 1997. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/textos/comparatodireitoshumanos.pdf>>. Acesso em: 24 jun. 2014.

EUROPA – O portal oficial da União Europeia. Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), 2016. Disponível em: <[https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice\\_pt](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice_pt)>. Acesso em: 16 set. 2016.

\_\_\_\_\_. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 1999.

HABERMAS, J. *Para a reconstrução do materialismo histórico*. São Paulo: Brasiliense, 1983.

\_\_\_\_\_. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

\_\_\_\_\_. *Théorie de l'agir communicationnel*. Tome 1: Rationalité de l'agir et rationalisation de la société; Tome 2: Pour une critique de la raison fonctionnaliste. Paris: Fayard, 1987a.

\_\_\_\_\_. *Conhecimento e interesse*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987b.

\_\_\_\_\_. *Consciência moral e agir comunicativo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989a.

\_\_\_\_\_. *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*. Madrid: Cátedra, 1989b.

\_\_\_\_\_. *Pensamento pós-metafísico*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1990a.

\_\_\_\_\_. *O discurso filosófico da modernidade*. Lisboa: Dom Quixote, 1990b.

\_\_\_\_\_. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997a. v. I.

\_\_\_\_\_. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997b. v. II.

\_\_\_\_\_. Kant's idea of perpetual peace, with the benefit of two hundred years hindsight. In: BOHMAN, J.; LUTZ-BACHMANN, M. (Ed.). *Perpetual peace: essays on Kant's cosmopolitan ideal*. Cambridge: MIT Press, 1997c. p. 113-153.

\_\_\_\_\_. Luta pelo reconhecimento no Estado constitucional democrático. In: TAYLOR, C. (Org.). *Multiculturalismo*. Lisboa: Instituto Piaget, 2000. p. 125-164.

\_\_\_\_\_. *A constelação pós-nacional*. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

\_\_\_\_\_. *A inclusão do outro*. São Paulo: Loyola, 2002.

\_\_\_\_\_. *Era das transições*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

\_\_\_\_\_. *O ocidente dividido*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2006.

\_\_\_\_\_. *A lógica das ciências sociais*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

\_\_\_\_\_. The concept of human dignity and the realistic utopia of human rights. *Metaphilosophy*, v. 41, n. 4, July 2010. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9973.2010.01648.x/pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. *Sobre a constituição da Europa*. Tradução Denilson Werle, Luiz Repa e Rúrion Melo. São Paulo: Ed. Unesp, 2012a.

\_\_\_\_\_. The crisis of the European Union in the light of a constitutionalization of international law. *The European Journal of International Law*, v. 23, n. 2, p. 335-348, 2012b.

HONNETH, A. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. 2ªed. Tradução Luiz Repa. São Paulo: Editora 34, 2009.

IVIC, S. EU citizenship as a mental construct: Reconstruction of postnational model of citizenship. *European Review*, v. 20, p. 419-437, 2012.

KANT, I. *A paz perpétua e outros opúsculos*. Tradução Artur Morão. Lisboa: Edições 70, 1995.

\_\_\_\_\_. *Idéia de uma história universal de um ponto de vista cosmopolita*. Tradução Rodrigo Neves e Ricardo R. Terra. São Paulo: Brasiliense. 1986.

MBAYA, E. Gênese, evolução e universalidade dos direitos humanos frente à diversidade de culturas. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 30, p. 17-41, 1997.

NOUR, S. Os cosmopolitas. Kant e os “temas kantianos” em Relações Internacionais. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 7-46, 2003.

POKER, J. G. A. B. *Os sentidos da compreensão nas teorias de Weber e Habermas*. *Trans/Form/Ação*, Marília, v. 36, p. 221-244, 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-31732013000400014&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-31732013000400014&script=sci_arttext)>. Acesso em: 10 dez. 2015.

REESE-SCHÄFER, W. *Compreender Habermas*. Tradução Vilmar Schneider. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

SACERDOTI, G. *La carta europea dei diritti fondamentali: Dall'Europa degli Stati all' Europa dei cittadini*. II Consiglio di Stato, 2002.

SCHMITT, C. *O conceito do político*. Tradução A. Valls. Petrópolis, RJ: Vozes, 1992.

SOYSAL, Y. N. *Limits of citizenship: migrants and postnational membership in Europe*. Chicago and London: University of Chicago Press, 1994.

ZOLO, D. Do direito internacional ao direito cosmopolita: observações críticas sobre Jürgen Habermas. *Política & Trabalho: Revista de Ciências Sociais*, João Pessoa, n. 22, p. 49-66, 2005.





### 3.

## PRODUÇÃO CIENTÍFICA SOBRE REFUGIADOS NOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

*Mariana Moron Saes Braga*

### 1 INTRODUÇÃO

Refugiados são pessoas que precisam buscar proteção em outro território que não o de sua origem ou residência habitual, em função das perseguições que sofrem por motivos de raça, religião, nacionalidade, filiação a determinado grupo social ou opiniões políticas. Ou, ainda, por terem suas vidas, seguranças ou liberdades ameaçadas em decorrência de violência generalizada, agressão ou dominação estrangeira, ocupação externa, conflitos internos, violação massiva de direitos humanos ou outros fatores que tenham perturbado gravemente a ordem pública.

Nesses contextos, a população afetada passa a necessitar de ajuda humanitária. As organizações internacionais e ONGs locais desempenham um papel fundamental na prestação de assistência a grupos deslocados, dentre os quais os refugiados. A esse respeito, merece destaque a atuação de uma agência especializada da ONU: o Alto Comissariado das Nações Unidas para os refugiados (ACNUR).

O problema dos refugiados tem peso numérico e alcance generalizado. Atualmente o mundo conta com cerca 19,5 milhões de pessoas classificadas deste modo<sup>1</sup>.

O objetivo do presente estudo foi o de efetuar um levantamento da produção científica discente sobre o instituto do refúgio em programas de pós-graduação na área de Ciência Política e Relações Internacionais. De posse das informações coletadas tentou-se apontar tendências ou lacunas do conhecimento produzido sobre esse tema e identificar temas e/ou áreas prioritários de investigação.

## 2 DESENVOLVIMENTO DO ESTUDO

Para identificar as teses e dissertações sobre refúgio foram selecionados os programas de pós-graduação avaliados e reconhecidos pela CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, na área de ciência política e relações internacionais.

De acordo com a última avaliação realizada pela Capes, a área de ciência política é composta por 37 programas de pós-graduação recomendados e reconhecidos<sup>2</sup>.

Após o levantamento dos programas procedeu-se à busca pelas monografias que tratassem do instituto do refúgio. Para cada programa de pós-graduação foram realizadas duas buscas.

Uma delas, nas bibliotecas digitais de teses e dissertações disponibilizadas pelas próprias universidades onde estes programas estão inseridos. A outra, na própria documentação referente às avaliações disponibilizada pela CAPES. Dentre o material que pode ser consultado a respeito de cada programa, há o chamado caderno de indicadores<sup>3</sup>. Nos

<sup>1</sup> Tais informações podem ser encontradas no seguinte endereço eletrônico: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/estatisticas/>>. Acesso em: 31 jul. 2015

<sup>2</sup> Os dados foram coletados em setembro de 2014.

<sup>3</sup> Segundo informações na página virtual da CAPES: as informações preenchidas anualmente pelos programas e enviadas a capes por meio da coleta de dados são tratadas e permitem a emissão dos cadernos de indicadores, que são os relatórios utilizados no processo de avaliação. Atualmente, os cadernos são compostos por 11 documentos em pdf, trazendo dados qualitativos sobre: produção técnica, teses e dissertações, produção bibliográfica, disciplinas, produção artística, corpo docente, vínculo formação, proposta do programa, linhas de pesquisa, projetos de pesquisa, docente produção e docente atuação.

cadernos de indicadores há uma lista das dissertações e teses defendidas anualmente em cada programa<sup>4</sup>.

A busca nas bibliotecas digitais permitiu que os termos utilizados para tal fossem procurados tanto nos títulos quanto nas palavras-chave das dissertações e teses. Já nos cadernos de indicadores da CAPES estavam disponíveis apenas os títulos das monografias.

Foram utilizados os seguintes termos: refúgio, refugiado, refugiados, ACNUR, Alto Comissariado.

Por fim, após o levantamento em cada biblioteca digital das universidades de cada programa e nos cadernos de indicadores da CAPES, no intuito de apenas aferir os dados levantados procedeu-se a três novas buscas: no banco de teses da CAPES<sup>5</sup>, na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD)<sup>6</sup> e no Diretório Nacional de Teses de Doutorado e Dissertações de Mestrado sobre Refúgio, Deslocamentos Internos e Apatridia (1987-2009)<sup>7</sup>.

Após identificadas as monografias, realizou-se a leitura e classificação de cada uma delas. Foi realizada uma análise quantitativa e outra qualitativa dos dados encontrados.

Para a análise qualitativa foram utilizados três dos critérios da classificação das pesquisas oferecida por Gonsalves (2003)<sup>8</sup>:

- Tipos de pesquisas segundo os objetivos
- Tipos de pesquisas segundo as fontes de informação
- Tipos de pesquisas segundo a natureza dos dados

---

<sup>4</sup> Alguns dados de 2014 podem ser encontrados na plataforma sucupira no seguinte endereço eletrônico: <<https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/>>. Referida plataforma é uma nova ferramenta para coletar informações, realizar análises e avaliações e ser a base de referência do Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG).

<sup>5</sup> <<http://bancodeteses.capes.gov.br/>>. Acesso em: 02 set. 2014.

<sup>6</sup> <<http://bdtd.ibict.br/>>. Acesso em: 02 set. 2014.

<sup>7</sup> <<http://acnur.org/diretorio-nacional-de-teses-de-doutorado-e-dissertacoes-de-mestrado/>>. Acesso em: 09 set. 2014.

<sup>8</sup> Pode-se classificar as pesquisas segundo diferentes critérios. Gil (2010) por exemplo, apresenta apenas quatro classificações: segundo a área do conhecimento, segundo sua finalidade, uma com base nos objetivos mais gerais e outra com base nos métodos empregados.

O quadro a seguir apresenta os tipos de pesquisa conforme a classificação elaborada por Gonsalves (2003):

<b>Tipos de pesquisas segundo os objetivos</b>	<b>Tipos de pesquisas segundo as fontes de informação</b>	<b>Tipos de pesquisas segundo a natureza dos dados</b>
Exploratória Descritiva Experimental Explicativa	Campo Laboratório Bibliográfica Documental	Quantitativa Qualitativa

**Quadro 1:** classificação das pesquisas elaborada por Gonsalves (2003)  
 Fonte: Adaptada de Gonsalves (2003).

Classificar tipos de pesquisa segundo os objetivos significa indagar sobre as suas metas, as suas finalidades, sobre o tipo de resultado esperado. Considerando como critério o objetivo a ser alcançado, pode-se classificar as pesquisas em quatro grandes grupos: exploratórias, descritivas, explicativas e experimentais.

As pesquisas exploratórias têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com o intuito de torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses. É aquela que se caracteriza pelo desenvolvimento e esclarecimento de ideias, para oferecer uma visão panorâmica, uma primeira aproximação a um determinado fenômeno que é pouco explorado. Seu planejamento é bastante flexível, de modo que possibilite a consideração dos mais variados aspectos relativos ao fato estudado (GIL, 2010).

Por sua vez, as pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis. Nesse tipo de pesquisa, não há interferência do pesquisador, isto é, ele descreve o objeto de pesquisa. Procura descobrir a frequência com que um fenômeno ocorre, sua natureza, características, causas, relações e conexões com outros fenômenos (BARROS; LEHFELD, 2007).

Já as pesquisas explicativas têm como preocupação central identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos

fenômenos. Este é o tipo de pesquisa que mais aprofunda o conhecimento da realidade, porque explica a razão, o porquê das coisas.

A investigação experimental é aquela que se refere a um fenômeno que é reproduzido de forma controlada, submetendo os fatos à verificação, buscando a partir daí evidenciar as relações entre os fatos e as teorias. A pesquisa experimental adota o critério de manipulação de uma ou mais variáveis independentes sob adequado controle, a fim de observar e interpretar as reações e as modificações ocorridas no objeto de pesquisa (GIL, 2010).

Quanto às fontes de informação, Gonsalves (2003) contempla os seguintes tipos de pesquisa: campo, laboratório, bibliográfica e documental. Nessa classificação, os tipos de pesquisa são agrupados segundo a natureza das fontes utilizadas.

A pesquisa de campo é o tipo de pesquisa que pretende buscar a informação diretamente com a população pesquisada. É aquela que exige do pesquisador um encontro mais direto. Nesse caso, o pesquisador precisa ir ao espaço onde o fenômeno ocorre ou ocorreu e reunir um conjunto de informações a serem documentadas (GONSALVES, 2003).

Para Gil (2010), as pesquisas realizadas em laboratório, ou seja, os experimentos, representam o melhor exemplo de pesquisa científica. Essencialmente, consistem em determinar um objeto de estudo, selecionar as variáveis que seriam capazes de influenciá-lo, definir as formas de controle e de observação dos efeitos que a variável produz no objeto.

Quando os objetos de estudo são entidades físicas, tais como porções de líquidos, bactérias, não se identificam grandes limitações quanto à possibilidade de experimentação. Quando, porém, se trata de experimentar com objetos sociais, ou seja, com pessoas, grupos ou instituições, as limitações tornam-se bastante evidente. Considerações éticas e humanas impedem que a experimentação se faça eficientemente nas ciências humanas, razão pela qual os procedimentos experimentais se mostram adequados apenas a um número reduzido de situações.

A pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos. Embora em quase todos os estudos seja exigido algum tipo de trabalho desta natu-

reza, há pesquisas desenvolvidas exclusivamente a partir de fontes bibliográficas (CERVO; BERVIAN, 1983).

Embora se assemelhe à pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental não levanta material editado: livros, periódicos, etc. A natureza das fontes é a diferença essencial entre ambas. A pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa. Podem-se identificar pesquisas elaboradas a partir de fontes documentais as mais diversas, tais como: correspondência pessoal, documentos cartoriais, epítáfios, relatórios, propostas, avisos, registros de batismo, etc. (MARTINS; THEÓPHILO, 2007; GIL, 2010).

Quanto à natureza dos dados, as pesquisas quantitativas são aquelas em que os dados e as evidências coletados podem ser quantificados, mensurados. Os dados são filtrados, organizados e tabulados, enfim, preparados para serem submetidos a técnicas e/ou testes estatísticos. A análise e interpretação se orientam através do entendimento e conceituação de técnicas e métodos estatísticos.

No entanto, em função de propósitos de certas pesquisas e abordagens metodológicas empreendidas, o tipo das informações, dados e evidências obtidas não são passíveis de mensuração. Pedem descrições, compreensões, interpretações e análise de informações, fatos, ocorrências, evidências que não são expressas por dados e números. Têm-se aí as características de uma pesquisa qualitativa (MARTINS; THEÓPHILO, 2007).

Tendo como base os critérios de classificação dos tipos de pesquisa expostos, procedeu-se a elaboração, classificação e tabulação dos dados cujos resultados encontrados são apresentados a seguir.

### **3 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

Foram encontradas três teses e doze dissertações sobre o assunto. O quadro a seguir apresenta as monografias encontradas distribuídas por programa de pós-graduação, ano de conclusão e nível acadêmico.

<b>PROGRAMA DE PÓS- GRADUAÇÃO</b>	<b>IES</b>	<b>UF</b>	<b>MESTRADO/ DOUTORADO</b>	<b>ANO</b>
Relações Internacionais	PUC-RIO	RJ	M	2005
Relações Internacionais	PUC-RIO	RJ	M	2005
Relações Internacionais (Unesp - Unicamp - PUC-SP)	UNESP/MAR	SP	M	2006
Relações Internacionais	UNB	DF	D	2006
Ciência Política	UNICAMP	SP	M	2007
Direitos Humanos, Cidadania E Violência	UNIEURO	DF	M	2009
Relações Internacionais: Política Internacional	PUC/MG	MG	M	2011
Ciência Política	UFPE	PE	M	2011
Relações Internacionais	USP	SP	M	2012
Ciência Política	UNICAMP	SP	D	2012
Economia Política Internacional	UFRJ	RJ	M	2013
Relações Internacionais	PUC-RIO	RJ	M	2013
Ciência Política	UFRGS	RS	D	2013
Ciência Política	UFPR	PR	M	2014
Relações Internacionais	UEPB	PB	M	2014

## Quadro 2 – Teses e dissertações sobre pessoas refugiadas

Fonte: elaboração própria.

Dos trinta e sete programas pesquisados, nove são especificamente da área de relações internacionais. Nestes nove programas específicos da área de relações internacionais foram encontradas sete dissertações e uma tese.

O quadro a seguir apresenta o número de estudos encontrados distribuídos pelos Estados da Federação onde estão estabelecidos os programas de pós-graduação. A maioria das pesquisas foi realizada nos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro.

Estado da federação / Distrito Federal	SP	RJ	DF	PE	PR	PB	RS	MG
Nº de monografias	04	04	02	01	01	01	01	01

Quadro 3- Teses e dissertações distribuídas por Estado da Federação em que se encontra o programa de pós-graduação

Fonte: elaboração própria.

É possível afirmar que a temática dos refugiados ainda é pouco estudada dentro da área da ciência política e relações internacionais, considerando que em vinte e três dos trinta e sete programas de pós-graduação recomendados e reconhecidos pela Capes da área não foi encontrada nenhuma tese ou dissertação.

Conforme já mencionado, os dados também foram analisados segundo os critérios encontrados na classificação das pesquisas elaborada por Gonsalves (2003): segundo os objetivos, segundo as fontes de informação e segundo a natureza dos dados.

Do total das quinze monografias encontradas, quatorze estavam disponíveis em inteiro teor para leitura e consulta.

### 3.1 AS PESQUISAS SEGUNDO OS OBJETIVOS

De acordo com o exposto anteriormente, quanto aos objetivos, a pesquisa pode ser classificada em exploratória, descritiva e explicativa.

Como a pesquisa exploratória é considerada uma pesquisa preliminar, mais superficial, que se caracteriza pela existência de poucos dados disponíveis, pode-se afirmar que nenhuma das teses e dissertações analisadas poderia ser classificada como tal. A pesquisa exploratória visa à descoberta, o achado, a elucidação de fenômenos ou a explicação daqueles que não eram aceitos apesar de evidentes. Muitas vezes, por não ter clareza sobre um determinado problema, o pesquisador vale-se inicialmente desse tipo de pesquisa.



A maior parte das pesquisas podem ser classificadas como descritivas. O processo descritivo visa à identificação, registro e análise das características, fatores ou variáveis que se relacionam com o fenômeno ou processo estudado.

Foram encontradas, por exemplo, teses que tratam da política em relação aos refugiados, sejam adotadas pela Organização das Nações Unidas ou pelo Brasil, em determinadas periodizações.

Ainda, três delas podem ser caracterizadas como explicativas. Tais pesquisas, de alguma forma, estudaram de modo mais aprofundado a realidade, porque explicaram o motivo, o porquê das coisas.

Como exemplo, foi encontrada uma tese que trata da relação entre situações de refúgio prolongado e Estados falidos. A pesquisa pretendeu explorar as principais implicações da falência estatal no problema dos refugiados, e, ao mesmo tempo, as implicações do problema dos refugiados no processo de falência estatal. A pesquisa tem como hipótese a ideia de que Estados falidos são uma das causas da existência das situações de refúgio prolongado, e que essas situações têm importantes consequências no processo de enfraquecimento estatal.

### **3.2 AS PESQUISAS SEGUNDO AS FONTES DE INFORMAÇÃO**

Dos quatorze estudos analisados, de acordo com a classificação proposta por Gonsalves (2003), foram encontradas três pesquisas de campo e onze pesquisas documentais.

As três pesquisas de campo utilizaram a entrevista como procedimento de coleta de dados. Foram entrevistados: refugiados colombianos no Brasil, representantes do ACNUR, das Cáritas Arquidiocesanas de São Paulo e Rio de Janeiro, da Cáritas Regional de São Paulo, do Centro de Defesa dos Direitos Humanos dos Refugiados (CEDHUR), do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), do Ministério da Justiça (MJ), do Ministério das Relações Exteriores (MRE), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), do Ministério da Saúde (MS), do Ministério da Educação e Cultura (MEC), do Departamento da Polícia Federal (DPF), do Comitê Estadual para os Refugiados de São Paulo (CER), do Comitê

Intersetorial Estadual de Política de Atenção aos Refugiados do Rio de Janeiro (CIEPAR) e do Comitê Paulista para Imigrantes e Refugiados (CPIR).

Sobre as outras onze pesquisas, da leitura das teses e dissertações, pode-se afirmar que embora tenham sido assim classificadas, nenhuma delas foi desenvolvida com o emprego exclusivo de pesquisa documental.

Em todos os casos, a pesquisa documental serviu como uma fonte auxiliar, subsidiando o melhor entendimento de algumas questões e corroborando evidências coletadas por fontes bibliográficas.

As referidas pesquisas utilizaram, dentre outros, como fontes documentais:

- Instrumentos jurídicos internacionais e regionais de proteção aos refugiados.
- Resoluções da ONU.
- Acordos de paz e de cessar fogo.
- Relatórios e documentos de programas do ACNUR, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, como por exemplo os Anuários Estatísticos, que trazem a situação geral dos refugiados no mundo a cada ano.
- Banco de dados da pesquisa Condições de Vida da População Refugiada no Brasil, realizada em 2007, coordenada pela Profa. Dra. Rosana Baeninger.
- Documentos dos Arquivos do Itamaraty em Brasília e Rio de Janeiro.
- Documentos do Arquivo Nacional, do Arquivo da Câmara dos Deputados, do Arquivo do Senado Federal, do Arquivo do Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH), em Brasília.
- Documentos do The National Archives, em Washington, DC.
- Documentos do United Nations Archives, em Nova York.
- Documentos da seção histórica do Intergovernmental Committee For Migration, em Genebra.

### **3.3 AS PESQUISAS SEGUNDO A NATUREZA DOS DADOS**

Em relação à natureza dos dados, todas as pesquisas podem ser classificadas como qualitativas. A maioria das informações e evidências obtidas nas teses e dissertações não são passíveis de mensuração. São descrições, compreensões, interpretações e exames de fatos, ocorrências que não são expressas quantitativamente.

Porém, como apontam Martins e Theóphilo (2007, p. 135), o fato de apresentarem características avaliativas distintas não impede que pesquisas científicas adotem avaliações quantitativas e qualitativas. Segundo eles é descabido o entendimento de que possa haver pesquisa exclusivamente qualitativa ou quantitativa. Investigações científicas contemplam ambas.

Assim, pode-se afirmar que todas as pesquisas analisadas oferecem um exame eminentemente qualitativo dos resultados. Entretanto, em sua grande maioria, elas também oferecem análises quantitativas principalmente no que se refere a:

- Fluxos migratórios de refugiados ocorridos em diversas partes do mundo e em períodos distintos.
- Nacionalidades com maior representatividade de refugiados.
- Evolução do número de refugiados no Brasil.
- Doações para programas do ACNUR, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, e do UNRWA, a Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina.
- Indicadores de desenvolvimento.

Além das categorias de análise utilizadas e que foram anteriormente apresentadas e baseadas em Gonsalves (2003), identificou-se, fruto da análise das teses e dissertações, duas novas categorias. As duas dizem respeito à temática estudada, como será explicado a seguir.

#### **3.2.3 QUANTO À GENERALIDADE OU ESPECIFICIDADE GEOGRÁFICA**

Obviamente, todos os trabalhos analisados dedicam-se a questão do instituto do refúgio, porém percebeu-se que alguns deles se dedicaram

a compreender ou examinar a situação de pessoas refugiadas originárias de regiões e/ou Estados específicos.

Assim, dos quatorze trabalhos, sete se dedicaram a temática das pessoas refugiadas em geral e outros sete estudos encontrados dedicam-se a compreender a situação de refugiados oriundos de regiões e/ou Estados específicos:

- Três deles dedicam-se aos refugiados da África. Um dos estudos dedica-se à situação da África de maneira geral e dois deles aos refugiados da região dos Grandes Lagos na África Central, que consideram compreendidos pelos seguintes Estados: Ruanda, Burundi, Uganda, República Democrática do Congo e Tanzânia.
- Dois deles aos refugiados da Colômbia, um aos refugiados colombianos no Brasil e outro aos refugiados colombianos no Chile.
- Um dedica-se a situação dos Refugiados Angolanos.
- E outro aos refugiados da Palestina.

### **3.2.4 QUANTO A ENFOCAR OU NÃO O BRASIL**

Por fim, também da leitura e exame das teses e dissertações pode-se perceber que do total, quatro estudos priorizam de alguma forma a questão do Brasil em relação aos refugiados:

- Dois deles trataram da política brasileira em relação aos refugiados.
- Um deles, prioriza a relação entre Brasil e África, através da perspectiva das migrações forçadas e dos migrantes, ou refugiados, que têm origem no continente africano e cujo destino é – deliberadamente ou não – o Brasil.
- E um único trabalho que busca compreender a situação de pessoas refugiadas, no caso específico de colombianos, no Brasil.

Os quatro estudos, inclusive, mencionam o Brasil no título, dada a sua ênfase.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A análise quantitativa das teses e dissertações mostrou que, embora aspectos relacionados ao tema dos refugiados estejam intimamente ligados à ciência política e às relações internacionais, ainda não há farta produção embasada em seus aportes teóricos. Em vinte e três dos trinta e sete programas de pós-graduação recomendados e reconhecidos pela Capes da área não foi encontrada nenhuma tese ou dissertação.

Cientistas políticos e internacionalistas não deram a devida atenção ao estudo dos refugiados, possivelmente por não os considerarem assuntos centrais em ambos os campos do conhecimento.

Um novo levantamento poderia evidenciar se e como a temática tem sido estudada em outras áreas afins tais como o direito, a economia, demografia, sociologia, antropologia e geografia.

Em relação à classificação realizada, evidenciou-se uma maioria de estudos descritivos e documentais. Apesar da dificuldade em realizá-los, novos estudos poderiam se concentrar no momento pós-determinação do status de refugiado, tentando compreender como os mesmos são tratados no ambiente de “acolhida” e, conseqüentemente, as suas condições de vida.

Os atuais deslocamentos forçados de grandes contingentes humanos vêm chamando a atenção da comunidade internacional para esses indivíduos que são obrigados, por inúmeros motivos, a abandonar sua terra natal e a procurar a proteção de outros Estados. Devido à gravidade do problema, que envolve a violação de inúmeros direitos humanos, é provável que a comunidade acadêmica brasileira passe a se dedicar de maneira menos incipiente para a temática dos refugiados.

#### **REFERÊNCIAS**

- BAENINGER, R. (Coord.). *População refugiada: retrato das condições de vida das famílias em São Paulo e Rio de Janeiro*. Campinas: Nepo, Unicamp, 2008.
- BARROS, A. J. S.; LEHFELD, N. A. S. *Fundamentos da metodologia científica*. 3. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.
- CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. *Metodologia científica: para uso dos estudantes universitários*. 3. ed. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1983.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GONSALVES, E. P. *Conversas sobre iniciação à pesquisa científica*. 3. ed. Campinas: Alínea, 2003.

MARTINS, G. de A.; THEÓPHILO, C. R. *Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas*. São Paulo: Atlas, 2007.

## 4.

# A POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA PARA REFUGIADOS: CONTEXTO ATUAL

*César Augusto S. da Silva*

### 1 INTRODUÇÃO

O fenômeno mais recente das migrações internacionais forçadas, particularmente de deslocamento de refugiados vem ganhando grande destaque mundial, e encontrando-se na pauta central da agenda política das principais nações do sistema internacional<sup>1</sup>, sendo sem dúvida uma crise sistêmica mundial, da qual o Brasil não tem como se esquivar. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), em seu relatório “Tendências Globais” de 2014, estima que o número de deslocados forçados de forma geral no fim de 2014, girava em torno de 59,5 milhões, ou seja, perto de 60 milhões de pessoas, alcançando níveis sem precedentes na história mundial mais recente (ACNUR, 2015, p.2). Fruto de sistemáticas perseguições políticas, sociais e culturais, da violência generalizada e violação maciça de direitos humanos, produzindo refugiados, solicitantes de asilo e deslocados internos.

Dos refugiados regularmente aceitos nos Estados, em torno de 14,4 milhões, encontram-se sob o mandato do ACNUR, e 5,1 milhões são refugiados palestinos registrados pela Agência da ONU de Assistência

<sup>1</sup> Disponível em <http://www.cartacapital.com.br/internacional/perguntas-e-respostas-crise-imigratoria-na-europa-9337.html>. Acesso em 22.09.2016

aos Refugiados da Palestina no Oriente Próximo (UNRWA), perfazendo um total de 19,5 milhões de refugiados propriamente ditos (OIM, p.8). A maior parte do contingente de refugiados situando-se nos países vizinhos da origem dos grandes fluxos migratórios, ou seja, nos países periféricos, particularmente Turquia (1,59 milhão), que se converteu no país que mais abriga refugiados no mundo, Paquistão (1,51 milhão), Líbano (1,15 milhão), República Islâmica do Irã (982 mil), Etiópia (659 mil) e Jordânia (ACNUR, 2015, p.2).

A guerra civil da Síria foi um importante ponto nevrálgico para o aumento global do número de refugiados. O país se transformou no maior Estado de origem de refugiados, ultrapassando o Afeganistão, que possuía esta posição há muito tempo (ACNUR, 2015, p. 8). Os sírios que tentam chegar aos países europeus passaram meses ou até anos em campos de refugiados na Turquia que, com 75 milhões de habitantes e menos de um quarto da renda per capita da Alemanha, abrigava mais refugiados do que toda a União Europeia em conjunto (ACNUR, 2015). Ou do Líbano, que, com o mesmo grau de desenvolvimento social e econômico, abriga o equivalente a 23,2% da população nacional. São esses países, e não o continente europeu, que estão no limite de capacidade para receber e acolher refugiados, e ainda assim os países mais desenvolvidos apropriam-se de uma linguagem securitária para impedir ou criminalizar o fluxo advindo dos países menos desenvolvidos (OPESKIN; PERRUCHOUD; REDPATH-CROSS, 2012, p. 200).

Alem disso, milhões de refugiados acabam por viver de maneira isolada e “biológica” (ARENDRT, 1989) nos campos turcos, libaneses ou jordanianos, em um contexto de guerras prolongadas em que quinze novos conflitos armados surgiram ou se reiniciaram nos últimos anos (ACNUR, 2015). Sem muitas perspectivas de retornar aos seus países em condições seguras, ou de conseguir emprego nos países vizinhos que precariamente os acolhem, não é surpresa que se arrisquem por uma oportunidade em países mais desenvolvidos, sendo que em torno de 219 mil refugiados e migrantes de forma geral cruzaram o mar mediterrâneo somente no ano de 2014, para chegar a Europa (ACNUR, 2015, p. 5).

O crescimento do número de refugiados no continente europeu foi enorme em 2014 e 2015, devendo ser também considerável ao fim de



2016, no entanto, se alguns países europeus correm o risco exagerados em suportar excedentes, isso está longe de ser verdade para o conjunto dos países do continente. É perfeitamente razoável para os europeus solicitar colaboração de outros países desenvolvidos, principalmente para EUA e Canadá (cujo Primeiro-Ministro Justin Trudeau fez recentemente pronunciamento na ONU sobre a generosa acolhida canadense)<sup>2</sup>, mas dentro do futuro previsível, a parcela de sobreviventes de guerras e perseguições recebidas pelos países desenvolvidos estará bem abaixo de sua participação na riqueza global. Bem abaixo, também, de sua parte na responsabilidade compartilhada por esses desastres, é necessário sublinhar.

A maior parte da migração forçada de refugiados é produzida pelos efeitos colaterais das guerras e por certo grau de hipocrisia da política externa das potências centrais do sistema internacional da qual os europeus continuamente participaram e procuraram se beneficiar ao longo dos séculos. Em outros termos, os refugiados são produto de um complexo jogo entre as prerrogativas e interesses dos Estados e a preservação dos direitos humanos, entre a política e o direito (GAMMELLTOFT-HANSEN, 2011, p.11). Aplica-se com notoriedade no caso do Afeganistão, do Iraque, Líbia e Síria, mas se aplica, com ainda mais responsabilidade europeia, aos refugiados africanos, em maior número advindo da Eritreia, Nigéria ou Sudão (ACNUR, 2015).

Neste contexto global, em que os refugiados ganham destaque internacional devido a chegar em número considerável aos países europeus, este texto apresenta enquanto objetivos a visualização da ação periférica do Estado brasileiro a respeito do tema dos refugiados a partir do funcionamento de suas instituições políticas que lidam com o tema, visto que o país não tem como ficar fora dos grandes movimentos migratórios mundiais. Os objetivos deste trabalho são visualizados a partir do ponto de vista dos agentes públicos do Estado, os procedimentos das instituições políticas envolvidas com a questão migratória para reconhecimento da condição de refugiado, identificando as dificuldades institucionais e burocráticas para execução de políticas públicas voltadas aos refugiados.

---

<sup>2</sup> Disponível em: <https://web.facebook.com/quebrandootabu/videos/1213426135380438/> . Acesso em 22.09.2016.

O texto busca aproximar-se a um tema ainda muito pouco explorado no Brasil, a análise de políticas públicas voltadas aos migrantes internacionais, incluindo refugiados. Neste sentido, as abordagens fazem conexão direta com o levantamento bibliográfico nacional e internacional a respeito dos refugiados. Examinamos as instituições políticas envolvidas com os deslocados a partir do protagonismo do Ministério da Justiça, por meio da análise do trabalho do Comitê Nacional para Refugiados e da Polícia Federal, e do papel das organizações não governamentais, além da atuação da comunidade internacional, e de entrevistas com pessoas que ocupam cargos estratégicos no quadro institucional brasileiro.

Evidencia os acordos firmados entre governo, comunidade internacional e sociedade civil organizada, em atuação tripartite, de modo à verificação do processo decisório a respeito de políticas e do ambiente institucional formatado. O que acaba envolvendo refugiados e solicitantes de refúgio, particularmente relacionado às competências e ações políticas dos agentes de fronteira e às políticas regulatórias para pessoas deslocadas.

Ao estabelecer uma legislação e uma estrutura institucional, o Brasil comprometeu-se em identificar e receber refugiados, por meio de uma instituição responsável por sua identificação e reconhecimento jurídico: o CONARE (Comitê Nacional para Refugiados), submetido à Secretaria Nacional de Justiça e ao novo Departamento de Migrações do Ministério da Justiça.

Em uma estrutura tripartite de atuação, composta por membros do governo, da sociedade civil e da comunidade internacional, conforme o Estatuto dos Refugiados. E neste sentido, procurando superar desafios para estabelecer políticas públicas consistentes para a proteção dos regimes internacionais de refugiados (OPESKIN, PERRACHOUD; REDPATH-CROSS, 2012, p. 201), na distribuição de responsabilidades compartilhadas. E tais desafios giram em torno de uma melhor gestão e organização desta instituição que decide a condição de refugiado no país, além da substituição da legislação ultrapassada sobre migração internacional de forma geral.

O aumento exponencial das migrações forçadas, o desafio das migrações internacionais mistas e a virada brasileira em atração internacio-

nal para estrangeiros nos últimos anos (evidentemente que antes da crise política e econômica iniciada ao final do segundo governo Dilma Rousseff) são evidências de como o tema dos refugiados tornou-se algo fundamental nos dias atuais no que tange à montagem de cenários futuros para a inserção brasileira enquanto atuante na cooperação internacional para temas humanitários. Os desafios passam a ser examinados a seguir, a partir do diagnóstico das questões relativas aos refugiados do ponto de vista das autoridades nacionais que lidam com o tema.

## **2 DIAGNÓSTICOS DA POLÍTICA NACIONAL PARA REFUGIADOS NO BRASIL: INSTITUIÇÕES POLÍTICAS**

A legislação nacional aprovada em 1997 (Lei 9.474 – Estatuto dos Refugiados) estabeleceu regras e normas para a obtenção e cassação do refúgio, institucionalizou um órgão específico submetido ao Ministério da Justiça para decidir o status de refugiado aos solicitantes, além das chamadas soluções duradouras para o problema (repatriação, integração local ou reassentamento). Para assim dizer, ditar parâmetros de políticas públicas para os deslocados, articulada teoricamente com autoridades de fronteira e com os Estados-membros da federação<sup>3</sup>. Ou seja, estabelecendo uma política pública específica para o tema.

A instituição política criada pela legislação, o CONARE, é um órgão deliberativo coletivo, tripartite, interministerial, com representantes do governo, da sociedade civil e da comunidade internacional, que toma suas decisões técnicas e políticas em plenário, deliberando por maioria simples<sup>4</sup>.

Ou seja, é composto por um representante do Ministério da Justiça, que o preside, por um representante das Relações Exteriores, que exerce a vice-presidência, por um representante do Ministério do Trabalho, do Ministério da Saúde, da Educação, do Departamento de Polícia Federal e por uma organização não governamental que se dedique ao trabalho em

---

<sup>3</sup> Lei 9.474 – de 22 de julho de 1997 – Estatuto dos Refugiados – artigos 17º ao 28º, artigos 38º ao 39º, artigos 4º ao 6º, artigos 40º ao 41º, artigos 42º ao 46º, respectivamente.

<sup>4</sup> Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Justiça. CONARE – Comitê Nacional para Refugiados, OFÍCIO N.42. 2012. Lei 9474/1997, artigo 16.

favor dos refugiados, normalmente a Cáritas Arquidiocesana, de São Paulo ou do Rio de Janeiro<sup>5</sup>.

O ACNUR também participa da instituição, somente com direito a voz, mas sem voto. Exercendo grande influência por sua experiência internacional ao lidar com a temática do refúgio, do deslocamento interno e do fenômeno da apatridia no resto do mundo (ACNUR, 2012, p.14-17). Além da mais recente participação da Defensoria Pública da União (DPU) tendo função consultiva mediante acordo de convênio com o CONARE, e da própria participação do Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH).

Os valores e a visão de mundo dos representantes da sociedade civil e do organismo internacional, ACNUR, até mesmo pela larga experiência em tratar diretamente com refugiados ao longo de grande parte do século XX, e pelo acúmulo de “*know how*” em suas trajetórias históricas, buscam a defesa dos regimes internacionais de direitos humanos e a máxima proteção possível aos refugiados. O que inclui a promoção de cursos e capacitações sobre o tema para os demais membros da sociedade civil, para a Polícia Federal e os organismos de imprensa, com ênfase nesta visão de mundo<sup>6</sup>.

A representação da sociedade civil no CONARE, a Cáritas Arquidiocesana, vem lidando com a temática do refúgio no Brasil desde o período do regime militar que perseguia seus dissidentes e não reconhecia refugiados latino-americanos. Mesmo nesta época, a instituição desenvolvia um trabalho de proteção aos refugiados que chegavam ao Brasil, vindos da Argentina, Uruguai, Chile e Paraguai, ainda que não reconhecidos como tais pelo governo, acumulando grande experiência e conhecimento especializado sobre o assunto (BARRETO, 2010).

O ACNUR possui toda uma história em defesa de refugiados desde sua criação nos anos 1950. Ainda que tenha surgido com recursos limitados e somente com mandato de três anos, desenvolveu um consistente trabalho de médio e longo prazo para solucionar problemas, ainda que de forma mitigada, focando nas chamadas soluções duradouras – repatriação, integração local e reassentamento, desde suas primeiras experiências,

<sup>5</sup> Lei 9.474- de 22 de julho de 1997 – Estatuto dos Refugiados – artigo 14.

<sup>6</sup> ACNUR. Seminário “*Direito de Refugiados e Direitos Humanos: aplicação nas fronteiras brasileiras*”. Vitória, 5 e 6 de abril de 2005. Também Oficina Paulista de Jornalismo sobre Proteção Internacional de Refugiados. São Paulo, 31 de março de 2014.

na crise da Hungria, em 1956, e a guerra da Argélia, de 1954 a 1962 (ACNUR, 2000, p.26-37). A “*path dependence*” da instituição enquanto instrumento analítico para entender a importância das sequencias temporais e do desenvolvimento dos processos sociais apontam na direção da especialização e da flexibilidade enquanto fatores importantes para a tomada de decisões governamentais para favorecer refugiados.

Com esta longa experiência acumulada, seus atuais funcionários salientam a importância estratégica do Brasil para o fortalecimento do tema, solicitando a máxima cooperação possível do país na busca de equacionar os problemas para deslocados, e exortam pela contínua melhoria do CONARE, além de novas soluções nacionais e internacionais<sup>7</sup>.

Por outro lado, as maiores preocupações com controle migratório ostensivo, com segurança e o direito coletivo de uma comunidade política em definir quem são ou não seus residentes, em torno de seletividade e de reciprocidade (WALZER, 2003, p.63-65), parece advir do governo e das autoridades de fronteira. Por razões ligadas a sua própria função de controle migratório e as prioridades dos agentes de fronteira no combate aos crimes federais, e de que as comunidades também precisam de limites no sentido de parentesco, reciprocidade e auxílio mútuo (WALZER, 2003, p.65).

O treinamento policial para questões migratórias ainda possui ênfase no defasado Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/1980), com suas modificações pontuais ao longo dos últimos trinta e cinco anos (VENTURA; ILLES, 2012). Ainda que o Estatuto dos Refugiados (Lei 9.474/1997) seja uma legislação especial de direitos humanos para uma situação específica relacionada aos estrangeiros perseguidos e que fogem de situações catastróficas, o foco do treinamento policial está voltado para questões de segurança pública e de segurança nacional (VENTURA; ILLES, 2012).

Ou seja, há uma fragmentação legislativa no tema da migração internacional por parte do Brasil: uma legislação mais voltada aos direitos humanos (Estatuto dos Refugiados); outra, à segurança nacional e ao utilitarismo econômico complementar (Estatuto do Estrangeiro). E ainda existe a Convenção n.97 da OIT (Organização Internacional do Trabalho) incorpo-

---

<sup>7</sup> Entrevista. Andrés Alfonso Ramirez da Silva. Representante do ACNUR no Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), em Brasília, entrevista para a revista Monções da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da UFGD. Em 15.09.2015.

rada ao ordenamento em 1965, que tem como foco o combate ao trabalho escravo e já estando também ultrapassada. Contribuindo acentuadamente para obscuridade de tratamento aos estrangeiros e aos solicitantes de refúgio por parte das autoridades de fronteira (HAMID, 2012; MOREIRA, 2012).

Como ressalta Hamid (2012, p.104), ora o tratamento aos refugiados é encarado como uma questão de direitos humanos, ora é vislumbrado como de segurança pública ou de segurança nacional. Praticamente de maneira divorciada de princípios como “*em dúvida pró-refugiado*” ou do “*non refoulement*”, denotando as prioridades dos agentes de fronteira em torno dos valores mais repressivos, previstos no obsoleto Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/1980) e suas atualizações pontuais ao longo dos últimos anos, sem uma devida e necessária reforma global, no sentido da atualização e combate à fragmentação.

Como lembra Póvoa Neto (2005, p. 307), os imigrantes internacionais encontram-se encadeados em uma imensa teia global e que estimula a solidariedade entre indivíduos e o crescimento das máfias do tráfico internacional de pessoas, da exploração sexual e a arregimentação de trabalhadores em condições precárias. Por outro lado, foca a atenção e as prioridades dos agentes públicos de fronteira para a questão criminal e os ilícitos internacionais.

Some-se a isso o fato de que o lucro obtido pelas atividades econômicas dos chamados “coiotes” e aliciadores de pessoas parece uma reação à rigidez da legislação migratória e à burocracia nacional, e não a causa das migrações (PÓVOA NETO, 2005, p.307), no confronto emblemático entre legislação restritiva e necessidades sociais e econômicas. Um fato admitido pelo próprio presidente do CNIG e representante do Ministério do Trabalho e do Emprego no CONARE (ALMEIDA, 2012, p.45).

Os fluxos migratórios estão interligados com mudanças estruturais dos sistemas econômicos, sociais e políticos dos diversos países. Além dos desastres naturais, com inclusive parte da literatura moderna denominando-os de “refugiados ambientais”, não sendo mais possível analisar simplesmente com base em modelos explicativos de “fatores de expulsão” e “fatores de atração” entre nações, tal como lembra o mesmo Póvoa Neto (2005, p.307).

Uma maior projeção política e econômica internacional do país pelo menos até 2015 sinalizava uma potencialidade para candidatos à imigração e ao refúgio, destacando-se que o país buscava desenvolver sua política econômica e social, tornando-se atraente para cada vez mais imigrantes internacionais (IPEA, 2016). Porém, a estrutura migratória de serviços e de recursos humanos não acompanhava este ritmo de crescimento, existindo há muito tempo uma ausência de uma política consistente, contínua e de longo prazo no sentido de uma modernização e especialização, ainda que com um considerável aumento do fluxo migratório em direção ao Brasil, e o enorme acúmulo de solicitações de refúgio (SILVA, 2015, p. 288), tal como também expõe o último relatório do CONARE, divulgado em abril de 2016.

As solicitações de refúgio no país que podem ser realizadas pela via da elegibilidade, por meio da extensão da condição de refugiado por reunião familiar ou por via da política de reassentamento, aumentaram em mais de cinco vezes nos últimos anos (IPEA, 2016, p.141). Conforme a instituição, o aumento simultâneo de solicitações deferidas e indeferidas sugere uma procura crescente pelo país entre estrangeiros em situação de vulnerabilidade, ao mesmo tempo em que o organismo não consegue responder rapidamente aos desafios deste crescimento.

Como lembra Magalhães (2012), o Brasil escolheu a centralização das inúmeras atribuições policiais federativas em um único órgão, o Departamento de Polícia Federal. A política de centralizar na mesma instituição todas as funções de um policiamento federativo possui consequências nefastas em relação aos agentes públicos componentes, visto que são obrigados a atuar simultaneamente em várias funções. E muitas vezes perdendo-se a oportunidade da especialização temática e do treinamento intensivo e direcionado ao tema migratório mais detalhado.

O mesmo agente migratório lembra que, ao longo de mais vinte anos de serviços prestados, é quase impossível encontrar um policial federal que tenha atuado durante toda carreira dedicado a um único tema, trabalhando no mesmo setor, e tornando-se especialista na matéria.

A Academia de Polícia Federal brasileira tem capacidade de formação de por volta de 1,1 mil policiais por ano, apresentando uma instituição relativamente pequena, com cerca de 11.500 policiais, sob o con-

trole do governo federal (MESQUITA NETO, 2011, p. 248). Com este efetivo necessita cumprir todas as funções administrativas e judiciais, o que ocasiona uma alta rotatividade de seus servidores públicos e a falta de especialização nos diversos setores, incluindo o setor migratório.

Ainda que Arantes (2011, p.113) aponte para o investimento maciço realizado nas últimas administrações (Lula e Dilma Rousseff) mostrando o crescimento da instituição; a renovação e o protagonismo apontados pelo autor focam somente as carreiras principais da corporação e as operações de combate à corrupção e ao crime organizado. E não para o corpo integral de seus componentes, particularmente o quadro administrativo, e nem para o desempenho relativo à política migratória (ARANTES, 2011, p. 113-114).

O crescimento qualitativo e quantitativo da instituição que são apontados tanto por Arantes (2011, p. 116-117) como por Mesquita Neto (2011, p. 390-391), no contexto do Plano Nacional de Segurança Pública, executado a partir do início do século XXI, mostra uma polícia federal bastante aparelhada e renovada, evidenciando decisões políticas em realizar estes investimentos desde o início do governo Lula (2003-2010). Porém, foca seu protagonismo em certas competências em seu vasto rol de atribuições, relacionadas às funções de repressão ao crime, segurança pública e combate à corrupção (SILVA, 2015).

A mudança paradigmática dos cursos e treinamentos da polícia federal vêm sendo lentas, e conforme surgem novos concursos públicos para reposição de recursos humanos. As alterações nos currículos de treinamento, assim como o foco nos direitos humanos se tornou gradativamente importante, ainda que pontual. Até mesmo em função da novidade da legislação 9.474/1997, em relação à antiguidade da legislação de 1980, a tradição de controle e ênfase na questão penal por parte da polícia federal.

Comparativamente, por exemplo, na Argentina, que também é um estado federativo como o Brasil, há uma polícia federal com 33 mil agentes, além de uma polícia militar com 18.500 agentes, controlados pelo seu governo federal (MESQUITA NETO, 2011, p. 248-249). E particularmente uma Secretaria ou Departamento Nacional de Migrações, especializado no tema das migrações, multidisciplinar, lidando com todos os tipos de imigrantes. E com longa tradição e experiência no que tange à imigração, for-



mulação e execução deste modelo de política, como atesta Federico Agusti, o diretor nacional de migrações nacionais e internacionais na Argentina<sup>8</sup>.

No modelo argentino, esta secretaria é um organismo descentralizado que atua no âmbito do Ministério do Interior e Transporte, encarregado de aplicar a Lei 25.871 (lei migratória), registrando a entrada e saída de pessoas do país, exercendo o poder de polícia migratória, avaliando e outorgando os distintos tipos de residência de estrangeiros, e retoricamente comprometida com a doutrina dos direitos humanos<sup>9</sup>. Participa do processo decisório do CONARE argentino, tendo criado no âmbito universitário um Instituto de Políticas de Migração Internacional e Asilo, uma entidade destinada a administrar e propor políticas migratórias na Argentina, incluindo refugiados.

No caso brasileiro, as questões parecem apontar na direção da criação de uma legislação migratória mais voltada para direitos humanos (vários projetos de lei vem tentando substituir o antigo Estatuto do Estrangeiro desde 1991, sendo a última versão a P.L n.2516/2015, já aprovada na Câmara dos Deputados) e o combate ao uso abusivo do instituto do refúgio, do mesmo modo que preconiza a criação de um órgão estatal especializado para atender migrantes aos moldes dos vizinhos argentinos. Possivelmente substituindo a polícia federal na questão migratória ou reforçando sua atuação de maneira temática especializada, além da manutenção das boas práticas em matéria de refúgio<sup>10</sup>.

Tornam-se evidentes as diferenças para o Brasil, onde existe um modelo fragmentado e desequilibrado da questão migratória, e não centralizado em um departamento como no país vizinho, com uma equipe especializada em migrações internacionais, incluindo o deslocamento forçado de refugiados. No caso brasileiro, o Ministério da Justiça atua como Ministério do Interior na regularização do estrangeiro, estabelecendo as condições de entrada, permanência e naturalização, e inclusive eventuais medidas compulsórias, por meio da Polícia Federal.

---

<sup>8</sup> Disponível em: <[http://www.ippdh.mercosur.int/backend/Uploads/Relatorio\\_seminario.pdf](http://www.ippdh.mercosur.int/backend/Uploads/Relatorio_seminario.pdf)>. Acesso em: 15/12/.2015.

<sup>9</sup> Disponível em: <<http://www.migraciones.gov.ar/accesible/?institucional>>. Acesso em: 15/12/.2015.

<sup>10</sup> Disponível em: <<http://oestrangeiro.org/2012/09/06/conare-interessado-no-exemplo-argentino/>>. Acesso em: 10/09/.2015.

O Ministério do Trabalho e do Emprego sedia o Conselho Nacional de Imigração e emite os vistos trabalhistas e autorizações neste sentido, enquanto que o Ministério das Relações Exteriores, o Itamaraty, emite os vistos diplomáticos e consulares (SILVA, 2015). Tal qual a estrutura organizacional brasileira para a questão migratória, em uma divisão tripartite e pulverizada das competências, existindo eventualmente falta de comunicação entre os diversos órgãos quanto ao controle destes mesmos vistos, dependendo das pessoas que ocupam estes cargos<sup>11</sup>.

Há uma grande necessidade de superação do treinamento restritivo e da visão de mundo da criminalização das migrações internacionais (BETTS; LOESCHER; MILNER, 2008; BENHABIB, 2012), enquanto somente um caso de polícia, pautado somente nos valores de controle, conservação e reação. Visto que uma mudança cultural não é causada somente pela mudança cívica, mas que interage com a evolução econômica, social e política de uma determinada sociedade, e neste sentido, a elaboração de um Plano Nacional de Refúgio, e de um Sistema Nacional de Refúgio<sup>12</sup>.

Segundo Sousa Lima (2012, p. 60), o Plano Estratégico da Polícia Federal até o ano de 2022 apresenta concentração de recursos em poucos programas e atribuições. E não inclui a atividade migratória nas fronteiras e nem mudança de paradigma, apresentando uma falta de integração entre o orçamento e o planejamento estratégico da instituição.

No que tange ao controle regulatório e fiscalizatório, ainda encontra-se uma relação com gastos orçamentários na modernização do sistema de emissão de passaportes e de controle de tráfego internacional. Porém, não nas atividades de fronteira quanto ao controle migratório de pessoas que potencialmente podem solicitar refúgio (SOUSA LIMA, 2012, p.60).

Além disso, Sousa Lima (2012, p. 63) também desvenda que a harmonia dos processos decisórios da instituição restringe-se à cúpula da entidade, pois, na medida em que as decisões se distanciam dos órgãos centrais, em direção às unidades regionalizadas, há mais falta de informação e frustração de servidores públicos. Tendo em vista que não chegam

<sup>11</sup> Disponível em: <[http://www.ippdh.mercosur.int/backend/Uploads/Relatorio\\_seminario.pdf](http://www.ippdh.mercosur.int/backend/Uploads/Relatorio_seminario.pdf)>. Acesso em: 15/12/2015.

<sup>12</sup> Disponível em: <<http://oestrangeiro.org/2015/06/27/modernizar-e-agilizar/>>. Acesso em: 27/07/2015.

informações sobre os limites e os desafios orçamentários e quais foram os critérios para a distribuição dos recursos de forma mais clara.

Neste sentido, como não há um critério objetivo e claro, o autor vislumbra o critério político que gera disputas por espaços de poder entre as unidades regionalizadas, pois algumas podem defender seus interesses de forma mais veemente pelo acesso direto à cúpula da entidade. Assim como não surge como prioridade a questão migratória no Plano Estratégico da instituição até o ano de 2022 (SOUSA LIMA, 2012).

Os treinamentos, cursos e especializações ligados aos direitos humanos de forma geral, e refugiados em particular, não aparecem como temas centrais a serem ministrados. Particularmente devido às prioridades policiais para as demais funções na área penal: combate ao narcotráfico, aos crimes de lavagem de dinheiro, à corrupção e ao contrabando, além das funções judiciárias junto ao governo federal, reforçando a cultura de ênfase na questão criminal.

A importância política da corporação policial para a questão migratória de refugiados cresce no sentido de que ela faz parte do CONARE, e necessita estar interligada com os demais atores políticos, na promoção das políticas públicas para refugiados, principalmente no que tange aos refugiados identificados e reconhecidos por elegibilidade nas fronteiras. No entanto, a tensão e a ambiguidade de tratamento, relacionado à securitização das migrações internacionais permanece em vista do modelo de treinamento e os paradigmas a serem seguidos.

É importante salientar que o interesse legítimo dos Estados em matéria de segurança é perfeitamente compatível com os regimes internacionais de proteção dos direitos humanos e dos refugiados (MURILLO, 2009, p.122). O direito à segurança dos indivíduos encontra-se consagrado na Declaração Universal de 1948 (artigo 3º), enquanto que no plano internacional o sistema de Estados fortalece a segurança estatal e ao monopólio legítimo da circulação migratória (TORPEY, 2005, p.9-30).

Ainda que exista certa tensão e ambiguidade entre a proteção de direitos humanos e o exercício da soberania dos Estados (GAMMELTOFT-HANSEN, 2011, p. 13), o que parece necessário é a aproximação das vertentes teóricas e das análises específicas destas áreas, para estudos comparilhados e interdisciplinares, de modo à difusão de determinadas temáticas

de maneira adequada. Não se utilizando o controle migratório por parte dos Estados para prejudicar ou restringir os direitos fundamentais dos refugiados (MURILLO, 2009, p. 122-123), visto que os direitos humanos são transversais, abarcando distintos setores governamentais e da sociedade civil. Pois, políticas públicas eficientes e transparentes para a proteção nacional e internacional de refugiados complementam e fortalecem a segurança dos Estados e dos indivíduos, simultaneamente.

A lei brasileira também não apresenta os aspectos sociais relativos à integração dos refugiados na sociedade local, nem concede voz aos solicitantes de refúgio no órgão em suas deliberações (MOREIRA, 2012). E delega funções às organizações não governamentais com as quais mantém convênios: Caritas Arquidiocesana de São Paulo, Rio de Janeiro, Manaus, e o Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH), em Brasília.

O governo federal brasileiro veio aumentando suas ações em favor dos refugiados nos últimos anos, ainda que pontualmente, pela presença de alguns fatores: o aumento quase exponencial das solicitações de refúgio particularmente entre 2010 e 2015, conforme o recente relatório divulgado pelo CONARE<sup>13</sup>.

Particularmente nos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Amazonas e Distrito Federal em que a chegada cada vez maior de sírios, congolese, bengalis, senegaleses e colombianos aumenta o número total de solicitantes de refúgio.

Assim como devido aos acordos com o ACNUR para o programa de reassentamento de refugiados, vigente desde 1999, e a conseqüente chegada de colombianos e de palestinos reassentados, recebidos por entidades conveniadas com agência da ONU, tal qual a Associação Antônio Vieira (ASAV), em Porto Alegre/RS, instituição conveniada desde 2003 (SILVA, 2015, p. 272).

Ainda assim, a crítica do ACNUR ao Brasil e seu programa de reassentamento é que se poderia receber muito mais refugiados reassentados, dos programas administrados pela instituição no mundo inteiro (MARTINS, 2011). E não apenas grupos pequenos de palestinos ou colombianos, que chegam ao número de pouco mais do que quinhentas pes-

<sup>13</sup> Disponível em <http://pt.slideshare.net/justicagovbr/sistema-de-refugio-brasileiro-balano-at-abril-de-2016>  
Acesso em 15/05/2016.

soas reassentadas. Este número, em um universo de quase 60 milhões de pessoas deslocadas, conforme o último Relatório do ACNUR (UNHCR, 2015), é praticamente irrelevante.

O ex-presidente do CONARE, Luiz Paulo Teles Barreto, reagiu às críticas do órgão em uma conferência internacional em Genebra. Afirmando que o país está muito longe das grandes crises internacionais que produzem deslocamentos forçados e que as fronteiras brasileiras permanecem abertas às solicitações de refúgio (MARTINS, 2011).

O ex-presidente, e o antigo coordenador geral, Renato Zerbini Ribeiro Leão, destacaram o fato de que os números e os procedimentos da instituição indicam que os solicitantes e os refugiados no país, advêm de todas as partes do mundo, não encontrando nenhuma barreira de ordem política, religiosa ou racial para estarem no Brasil (LEÃO, 2007, p. 75). Além de iniciativas inovadoras em torno de parcerias com a Defensoria Pública da União e com universidades, de modo a implantar a Cátedra Sergio Vieira de Mello (MOREIRA, 2015, p.87).

O que não quer dizer que os solicitantes consigam chegar facilmente ao país, visto que estas migrações específicas são normalmente irregulares, acontecendo sem documentação e em geral envolvendo tráfico internacional de pessoas (BRASIL, 2013). Assim, as pessoas que se deslocam desta maneira viajam geralmente em condições precárias, sendo vítimas de exploração de “coiotes”, de atravessadores e de abusos sistemáticos.

No entanto, países também extremamente distantes das crises internacionais e relativamente abertos às solicitações de refúgio, tais como o Canadá<sup>14</sup>, Suécia ou mesmo os Estados Unidos, reassentam muito mais e colaboram de forma muito mais sólida com o ACNUR nos programas de soluções duradouras no quesito reassentamento (MARTINS, 2011).

Na relação de política interna com externa, podem ser enquadradas as iniciativas brasileiras para a criação da Declaração e do Programa de Ação do México de 2004, a Declaração de Brasília de 2010, a Declaração do Brasil de 2014, no espírito de Cartagena+30; bem como as iniciativas no âmbito do Mercosul, tornando o tema dos refugiados uma questão estratégica para

---

<sup>14</sup> Disponível em: <https://web.facebook.com/quebrandoatabu/videos/1213426135380438/> . Acesso em 22/09/2016.

a política externa, particularmente na relação com países de expulsão de refugiados, no sentido exposto por Zolberg, Surkhe e Aguayo (1989, p. 273-274). Assim como um maior grau de importância para seu governo ao se inserir na cooperação humanitária internacional, levando em conta custos e benefícios enquanto “global player” (REBELLO, 2008, p.57; SILVA, 2015, p. 74).

O orçamento governamental para a questão continua sendo pequeno, visto que até o ano de 2004 o CONARE não tinha sequer orçamento próprio para suas atividades dependendo dos recursos destinados ao antigo Departamento de Estrangeiros do Ministério da Justiça (LEÃO, 2007, p.73). Desde então, o CONARE apresenta uma pequena linha orçamentária particular do Ministério destinada à instituição ligada ao atual Departamento de Migrações, mas comparativamente ainda irrelevante levando em conta as outras atividades do próprio ministério e as necessidades dos solicitantes e dos próprios refugiados reconhecidos (LEÃO, 2007; LIMA; SIMÕES, 2012).

O Estado de São Paulo, pela sua articulação política e visibilidade nacional, possui um Comitê Estadual para o assunto, assim como uma longa rede de programas sociais que procuram integrar os refugiados na sociedade. No entanto, esta articulação e capacidade paulista não se reproduz na maioria dos outros 27 estados membros da federação, com muito poucos apresentando Comitês Estaduais: Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Paraná, Minas Gerais, além do novíssimo no Estado do Mato Grosso do Sul<sup>15</sup>. O que configura um tema para enormes discussões e debates quanto à política de refugiados do país (tais como nos debates da COMIGRAR<sup>16</sup> e para o Plano Nacional de Refúgio), mas cujos desafios centrais parecem focar-se em suas instituições – o papel do Comitê Nacional para Refugiados – CONARE- e da Polícia Federal.

### **3 OS MAIORES DESAFIOS DA POLÍTICA PARA REFUGIADOS: ESTRUTURAÇÃO DO CONARE E DA POLÍCIA FEDERAL**

Até recentemente o CONARE apresentava dentre seus recursos humanos pouco mais do que dez funcionários, e com grande acúmulo de

<sup>15</sup> Disponível em: <http://g1.globo.com/mato-grosso-do-sul/noticia/2016/09/ms-cria-comite-de-orientacao-e-acoes-de-defesa-refugiados-e-migrantes.html> . Acesso dia 15.09.2016.

<sup>16</sup> Disponível em: <<http://www.participa.br/comigrar/sobre-a-comigrar#.Vk6e9V6LX-4>>. Acesso em: 08/09/ 2015.

casos de anos anteriores<sup>17</sup>, com uma perspectiva real de um relativo aumento neste número, após a passagem do secretário Beto Vasconcelos pelo órgão. As decisões podem demorar em média quase um ano, permitindo que muitos solicitantes utilizem o instituto do refúgio como meio de permanência no país por outros motivos, mesmo não sendo solicitantes com fundados temores de perseguição ou com históricos de vida que em que se possam reconhecer os requisitos para o refúgio, ainda que exista o desafio das migrações internacionais mistas.

Os desafios mais relevantes do organismo estão ligados a sua gestão e presença mais constante e espalhada pelo território brasileiro. O órgão concentra-se em Brasília, e não está presente em alguns locais estratégicos e evidentes de entrada de solicitantes de refúgio, tais como: os aeroportos internacionais de Cumbica, em Guarulhos, São Paulo, e do Galeão, no Rio de Janeiro<sup>18</sup>. Além dos portos, como em Santos (São Paulo), a malha portuária do Estado do Espírito Santo, ou do Estado do Rio de Janeiro. Sendo que apenas recentemente houve a abertura de novos postos em São Paulo, Rio de Janeiro e Porto Alegre, no contexto da implementação de um Plano Nacional de Refúgio<sup>19</sup>

Algumas das regiões em que mais entram solicitantes são os Estados do Acre, Roraima, Amazonas e Mato Grosso do Sul, tal como recentemente os venezuelanos, pela crise interna do país. Aqueles que atravessam a fronteira terrestre para pedirem refúgio se dirigem em sua maioria onde se encontram a Caritas (São Paulo, Rio de Janeiro e Manaus) ou o Instituto de Migrações e Direitos Humanos, em Brasília, que mantém os convênios com a instituição.

O maior número de solicitações de refúgio ocorre nas regiões Sul e Sudeste, pela geografia e maior estrutura para o recebimento. A presença de organizações não governamentais que trabalham com refugiados vem fazendo uma relativa diferença e exercendo um papel de relevo na promo-

---

<sup>17</sup> Entrevista com Virgínius José da Franca. Coordenador Geral do CONARE, em Brasília. Em 25.01.2013. Brasil abriga menos de cinco mil refugiados. Disponível em: <<http://oestrangeiro.org/2012/10/26/brasil-abriga-menos-de-5-000-refugiados/>>. Acesso em: 26/10/. 2015.

<sup>18</sup> Entrevista. Luís Pardi. Delegado da Polícia Federal no Aeroporto de Cumbica, em Guarulhos/SP, realizada em São Paulo, 18.09.2012.

<sup>19</sup> Disponível em <http://pt.slideshare.net/justicagovbr/sistema-de-refugio-brasileiro-balano-at-abril-de-2016> Acesso 15.05.2016.

ção e na difusão da situação dos refugiados, particularmente nas fronteiras, mas ainda evidentemente insuficiente (IPEA, 2013; SILVA, 2015).

A capacidade comunitária e organizativa dos refugiados no sentido de influenciar, participar dos negócios públicos que decidem sua situação é diminuta, tendo em vista que eles pouco influenciam a instituição principal, a não ser pelas entrevistas e relatórios dos responsáveis em levar os casos à Brasília. Ou seja, com pouca capacidade de influência e uma cultura política por parte dos governos nacionais e estaduais que os visualiza como objetos de políticas e não como atores principais nos processos decisórios sobre seus destinos (MOREIRA, 2012).

O problema se reflete na inserção geral dos refugiados no país em termos de educação, trabalho, moradia e saúde, além das poucas organizações espalhadas pelo país com capital e capacidade social que promovam políticas de integração. Os refugiados de forma geral se deparam com desafios complexos, desde a moradia até a inserção no mercado de trabalho (RODRIGUES; BÓGUS, 2011, p.112-114). E os caminhos para melhorar a adaptação parecem estar no sentido de incluir os refugiados em programas de políticas sociais do governo já existentes, tais como Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida, Brasil Carinhoso ou o PROUNI, quando preencherem os requisitos necessários.

No entanto, tais tentativas vêm sofrendo diversas barreiras por parte das outras instituições do Estado, que parecem não coordenadas com a temática para refugiados, tais como o INSS e a Caixa Econômica Federal (LIMA; SIMÕES, 2012; MILESI, 2012).

Outro desafio fundamental para a implantação de políticas específicas para os refugiados no Brasil, do ponto de vista das instituições localiza-se em um dos atores políticos principais no procedimento de encaminhamento e de reconhecimento de refugiados: a Polícia Federal.

A Polícia Federal, responsável pela vigilância nas fronteiras e nos postos de alfândega, aquela que na maioria das vezes realiza o primeiro contato com os solicitantes de refúgio, possui limitados recursos de pessoas e de estrutura para recebimento de estrangeiros em todo o território nacional (MAGALHÃES, 2012; NOBRE, 2012). Até a década de 90 o Brasil era um país que mais enviava nacionais ao exterior do que recebia



imigrantes, pela conjuntura econômica da chamada “década perdida” dos anos 1980, e porque o regime militar exilava muito de seus nacionais e também não aceitava refugiados latino-americanos (CHADE, 2012).

E assim, sua estrutura institucional e de recursos humanos existentes estão claramente defasadas para a recente virada internacional do país, enquanto polo de atração aos estrangeiros e de política para recebimento e reassentamento de estrangeiros. Incluindo refugiados e imigrantes de forma geral (CANO, 2006, p. 137-155).

É uma entidade permanente, organizada e mantida pelo governo federal, estruturada em carreira própria, acumulando diversas competências pela Constituição de 1988, dentre elas, a questão de fronteiras, apresentando grande rotatividade de agentes neste setor. O que muitas vezes os impede de obter especialização e de acompanhar mais diretamente a temática do refúgio, assim como os resultados finais das solicitações junto ao CONARE<sup>20</sup>. Sendo uma das polícias federais com enorme grau de centralização, hierarquização e de acúmulo de competências relativamente a países do tamanho do Brasil (MAGALHÃES, 2012).

De forma geral, a entidade é responsável pela prevenção e repressão ao tráfico internacional de entorpecentes, pelas funções de polícia judiciária do governo, e também é responsável pelas funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras, conforme o texto constitucional de 1988 e sua legislação regulamentar. Segundo estimativas da própria corporação, a Polícia Federal necessita em torno de milhares de novos profissionais para atuar nas áreas de fronteira seca, para reposição de aposentadorias e também no sentido de capacidade para sediar grandes eventos internacionais tais quais aqueles que recentemente o país sediou<sup>21</sup>.

Nos últimos anos, um número incontável de servidores públicos deixaram seus postos gradativamente, além da deflagração de greves e paralisações por melhores salários. A instituição que conta com mais de 11 mil policiais e 2.650 profissionais da área administrativa, apresenta quase 14% deste efetivo com mais de 50 anos de idade. Some-se a isto o fato de que

---

<sup>20</sup> Entrevista. Luís Pardi. Delegado da Polícia Federal no Aeroporto de Cumbica, em Guarulhos/SP, realizada em São Paulo/SP, em 18. 09.2012.

<sup>21</sup> Entrevista. Luís Pardi. Delegado de Polícia Federal no Aeroporto de Cumbica, em Guarulhos/SP, realizada em São Paulo, em 18. 09.2012.

muito poucos agentes apresentam cursos de especialização em migração internacional ou direito internacional dos refugiados (NOBRE, 2012).

Ou seja, seu efetivo, com carências estruturais e humanas, deve cumprir todas as funções constitucionais em um território de oito milhões de metros quadrados, com quase duzentos milhões de pessoas, segundo os últimos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)<sup>22</sup>. Com perto de 17 mil km de fronteira terrestre com dez diferentes países sul-americanos, e que nem sempre são estáveis e com controle migratório funcionando efetivamente (tal como o caso recente da Venezuela).

Acrescente-se a isso a necessidade de superação do treinamento policial restritivo e a visão de mundo de criminalização das migrações internacionais, enquanto somente uma questão policial, pautado somente nos valores de conservação e de reação (BETTS; LOESCHER; MILNER, 2008; VENTURA, 2012). Além de uma cultura política autoritária ainda herdeira dos regimes de exceção, o que configura assim, um quadro global bastante desalentador no que tange à política migratória brasileira como um todo.

#### 4 CONCLUSÃO

Do ponto de vista da promoção de políticas públicas, o tema dos refugiados no Brasil apresenta uma legislação própria desde 1997 que estabelece uma instituição diretamente responsável pelo processo decisório governamental. Uma organização ligada diretamente ao Ministério da Justiça: o CONARE como órgão de decisão jurídico-político para elegibilidade de refugiados, composto por membros de vários outros ministérios, além de representantes da sociedade civil e da comunidade internacional, de forma tripartite e interministerial, mas não paritário, em seu processo decisório.

Os desafios mais destacados da política nacional de refugiados estão diretamente ligados à ampliação dos recursos institucionais, humanos e financeiros do CONARE. Assim como relacionados à sua democratização, com participação de outras instituições relevantes, além da transformação da cultura política dos agentes públicos e o aumento do capital social das organizações envolvidas com os refugiados.

<sup>22</sup> Dados do IBGE. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/resultados\\_dou/default\\_resultados\\_dou.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/resultados_dou/default_resultados_dou.shtm)>. Acesso em: 15 nov.2012.

A ação governamental do CONARE está focada demais em recursos e gastos em convênios com as organizações que recebem refugiados. Primariamente, em gastos nos primeiros anos de estadia, tendo em vista que a condição de refugiado deve ser um estado temporário. O CONARE apresenta algumas iniciativas no sentido de dinamizar e qualificar o atendimento aos solicitantes de refúgio e aos próprios refugiados presentes no país. Medidas em torno de parcerias com a Defensoria Pública da União e com universidades que implantam a Cátedra Sérgio Vieira de Mello, de modo a responder aos desafios de celeridade nas decisões e qualificação nos procedimentos.

Os limites apontam para o fato de que a instituição convive com uma legislação global para política migratória, o Estatuto dos Estrangeiros de 1980, que é contraditória com as diretrizes da doutrina integral dos direitos humanos, consagrada no Estatuto dos Refugiados de 1997 e na Convenção n. 97 da OIT. Sendo que tal legislação ainda serve como parâmetro para o tratamento aos imigrantes internacionais que são recebidos e identificados nas fronteiras ou delegacias do país, pelas autoridades migratórias.

Ou seja, na identificação dos solicitantes e dos refugiados por elegibilidade, enquanto uma política regulatória ambivalente ora voltada para a segurança pública e a segurança nacional, ora para uma questão de direitos humanos, voltada para proteção dos vulneráveis, como temas divorciados e excludentes.

Esta ambiguidade e falta de clareza da política migratória está ligada diretamente ao longo processo político de redemocratização do país, de forma lenta, segura e gradual e a herança autoritária. Se por um lado houve a redemocratização de instituições políticas, por outro, manteve-se práticas e estruturas legislativas restritivas. Agravado pela falta de consenso entre os diferentes atores políticos que lidam com a temática migratória, para uma mudança global de legislação e de práticas políticas nos últimos trinta anos, particularmente quanto aos agentes de fronteira.

Dito de outra maneira, uma política migratória regulatória cujas restrições foram aceleradas pelo contexto global de securitização de migrações internacionais desde os atentados terroristas na Europa e Estados

Unidos, no início do século XXI. E ao mesmo tempo está informada pela doutrina da segurança nacional e do utilitarismo econômico que marcou os períodos ditatoriais nacionais. E que enxergavam o estrangeiro globalmente enquanto inimigo potencial e subversivo, sendo bem vindo somente aquele que trazia complementação econômica de forma útil.

Além disso, a política migratória, em geral, e a política para refugiados, em particular, continua sendo fragmentada e não coordenada pela atuação dos diversos atores políticos que participam da regulamentação e da acolhida de estrangeiros. O Ministério da Justiça encontra-se no centro do processo decisório da política para refugiados, pelo menos desde a criação do CONARE, visto que o próprio órgão funciona no âmbito deste ministério e seu representante preside a instituição.

Enquanto a Polícia Federal cresceu de importância política na questão migratória desde a Constituição de 1988, desempenhando um papel estratégico na recepção, acolhimento e saída de refugiados do território brasileiro, pois é a autoridade de fronteira com os quais os refugiados primeiro entram em contato, ao lado das organizações não governamentais.

A Polícia Federal é aquele órgão onde os recém-chegados devem fazer suas primeiras manifestações de solicitação de refúgio apresenta uma importância estratégica capital. É normalmente o organismo que primeiro entra em contato com os possíveis refugiados, ao lado das organizações não governamentais. E apresenta sérias limitações estruturais e institucionais quanto ao controle dos solicitantes de refúgio, no que tange aos seus recursos humanos para as fronteiras, portos e aeroportos internacionais do país.

Ela parece não estar preparada e nem possuir estrutura administrativa e recursos humanos suficientes para receber e acolher deslocados forçados nas fronteiras brasileiras, solicitantes de refúgio ou não, diferenciando-os rapidamente dos imigrantes econômicos no contexto das migrações internacionais mistas, além de treinamento baseado ainda no Estatuto do Estrangeiro. Embora desempenhem um papel estratégico e estejam presentes no CONARE, apresentam um alto grau de rotatividade no setor migratório, uma falta de recursos humanos e de especialização temática, além da ausência do instituto do refúgio em seu plano estratégico de longo prazo.

Assim, contribuindo decisivamente para um divórcio entre o discurso oficial brasileiro de legislação avançada em matéria de refúgio, de historicidade de hospitalidade e cordialidade, do respeito à tolerância e à diversidade, e à prática política dos órgãos de controle, registros e classificações de estrangeiros, incluindo refugiados. No sentido de restrição ostensiva, burocratização demasiada e soluções paliativas para regularização de estrangeiros no país.

Materializando assim uma prática política de instituições públicas do próprio Estado que estabelecem entraves e limites burocráticos ostensivos para inserção de refugiados e de imigrantes como cidadãos. Ou seja, os limites e os entraves para políticas governamentais para refugiados parecem ter foco na falta de coordenação e parceria entre os diversos organismos do próprio Estado para o reconhecimento da condição de refugiado na sociedade brasileira.

No Brasil os refugiados são claramente “outsiders”, vivendo em uma situação não muito bem definida política e normativamente. Ou seja, ao chegarem ao país de acolhida, eles acabam vivendo entre soberanias nacionais, não sendo nem cidadãos de seus países de origem e nem cidadãos dos países de acolhida. Não exercem direitos políticos, não podem se organizar no sentido estrito e não são considerados prioridade na agenda política. Ainda que possam ter uma vida política para além de uma existência biológica, eles continuam limitados em um espaço público determinado, sem total reconhecimento e cobertura do Estado.

A prática mais corriqueira e constante do poder público foi delegar funções à sociedade civil organizada para o cumprimento da responsabilidade de integrar refugiados no mercado local. E que tais instituições consigam superar as barreiras impostas pelo próprio Estado, através de suas outras instituições públicas pulverizadas, não coordenadas com o instituto do refúgio.

E neste sentido, o Brasil apresenta uma política migratória de forma geral e para refugiados em particular enquanto uma prática fragmentada e desequilibrada. E parecendo não estarem interligados entre si, com poucos recursos humanos especializados na temática de forma a fazer funcionar a burocracia administrativa weberiana, particularmente entre os agentes de fronteira.

Se por um lado houve avanços institucionais, legislativos e de inserção nos regimes internacionais de proteção em relação ao passado ditatorial do país; por outro, a prática continua descoordenada e pulverizada entre diversos atores políticos, com medidas paliativas na política migratória de forma geral, e medidas pontuais na política regulatória e de inclusão de refugiados, de forma particular.

A política para refugiados vislumbra o CONARE enquanto um mecanismo capaz de promover políticas públicas de inclusão dos poucos refugiados presentes no país. Mas além da ausência de outros atores políticos relevantes que lidam diretamente com o tema dos direitos humanos, os entraves administrativos e burocráticos ainda são desafiantes no que tange a inclusão nos programas sociais do governo federal.

Em outros termos, barreiras relativas ao exercício pleno da cidadania e o não reconhecimento da situação dos refugiados no país por parte de outras instituições públicas do Estado. Assim como a falta de criação de mais instituições estaduais e municipais articuladas para capacitar e incluir os refugiados na cidadania e superar visões de mundo de criminalização destes deslocados. Do mesmo modo que uma possível Agência Nacional de Migrações, aos moldes dos países vizinhos ao Brasil.

A desarticulação das políticas voltadas aos refugiados resta evidente por uma série de fatores combinados. A combinação de uma legislação global desatualizada com um treinamento de agentes de fronteira voltados exclusivamente para a segurança, assim como certo grau de rotatividade e falta de especialização na temática por parte da policia migratória tornam a situação de refugiados e solicitantes de refúgio algo ainda dramático no país.

## REFERÊNCIAS

ACNUR. *A situação dos refugiados no mundo: cinquenta anos de ação humanitária*. Tradução Isabel Galvão. Almada, PT: Artes Gráficas, 2000.

\_\_\_\_\_. *A year of crises: Global trends 2011*. Geneva: UNHCR, 2012

\_\_\_\_\_. *World at war: Global Trends 2014*. Geneva: UNHCR, 2015.

ALMEIDA, Paulo Sérgio de. Migração e tráfico de pessoas. *Cadernos de Debates: Refúgio, Migrações e Cidadania*, Brasília, DF, v.7, n.7, p. 43-50, 2012.

- ARANTES, Rogério Bastos. Polícia Federal e construção institucional. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (Org.). *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 99-132.
- ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. Tradução Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- BARBOSA, Luciano Pestana; DA HORA, José Roberto Sagrado. *A Polícia Federal e a proteção internacional dos refugiados*. Brasília, DF: ACNUR Brasil, 2007.
- BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). *Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2010.
- BENHABIB, Seyla. O declínio da soberania ou a emergência de normas cosmopolitanas? Repensando a cidadania em tempos voláteis. *Civitas: Revista de Ciências Sociais*, Porto Alegre, v. 12, n. 1, p. 20-46, jan./abr. 2012.
- BETTS, Alexander; LOESCHER, Gill; MILNER, James. *The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): the politics and practice of refugee protection into the twenty-first century*. London: Routledge, 2008.
- BRASIL. Ministério da Justiça. *Pesquisa ENAFRON: Diagnóstico sobre tráfico de pessoas nas áreas de fronteira*. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Justiça, 2013.
- \_\_\_\_\_. Lei 9.474 – de 22 de julho de 1997 – Define mecanismos para implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 e determina outras providências.
- CANO, Ignacio. Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime. *Sur: Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, ano 3, n. 5, p. 137-155, 2006.
- CHADE, Jamil. *Brasil expulsou mais de mil refugiados no auge da ditadura no Cone Sul*. Disponível em: <[www.estadao.com.br](http://www.estadao.com.br)>. Acesso em: 25 nov. 2012.
- GAMMELTOFT-HANSEN, Thomas. *Access to asylum: international refugee law and the globalization of migration control*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- HAMID, Sônia Cristina. *(Des)Integrando refugiados: os processos do reassentamento de palestinos no Brasil*. 2012. Tese (Doutorado em Antropologia)- Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2012.
- HATHAWAY, James C.; NEVE, R. Alexander. Making international refugee law relevant again: a proposal collectivized and solution-oriented protection. *Harvard Human Rights Journal*, v. 6, p. 1-76, Spring 1997.
- IPEA. *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional*. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: Agencia Brasileira de Cooperação, 2013.

\_\_\_\_\_. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: Agência Brasileira de Cooperação, 2016.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. *O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil: decisões comentadas do CONARE*. Brasília, DF: Conare: ACNUR Brasil, 2007.

LIMA, João Brígido Bezerra; SIMÕES, Gustavo da Frota. Programas de suporte a refugiados, asilados e apátridas no Brasil: uma abordagem exploratória. In: Anais do I SEMINÁRIO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO DE POLÍTICA EXTERNA, 1., 12-13 jul. 2012, Brasília-DF: UNB.

MAGALHÃES, Luiz Carlos. *As Polícias Federais estadunidenses e o nosso Departamento de Polícia Federal*. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=4408](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=4408)> . Acesso em: 15 dez.2012.

MARTINS, Rui. *Brasil acolhe poucos refugiados?* Disponível em: <[www.sinditamaraty.org.br](http://www.sinditamaraty.org.br)>. Acesso em: 12 dez. 2011.

MESQUITA NETO, Paulo de. *Ensaio sobre segurança cidadã*. São Paulo: Quartier Latin: Fapesp, 2011.

MILESI, Rosita. *Refugiados e direitos humanos*. Disponível em: <<http://www.migrante.org.br/IMDH/ControlConteudo.aspx?area=001c1b0d-181f-450a-83fb-47915ce5f2eb>>. Maio 2012. Acesso em: 25 jul. 2012.

MOREIRA, Julia Bertino. *Política em relação aos refugiados no Brasil (1947-2010)*. 2012. Tese (Doutorado em Ciência Política)- Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

\_\_\_\_\_. O papel das cátedras Sérgio Vieira de Mello no processo de integração local dos refugiados no Brasil. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v. 4, n. 8, p. 81-96, 2015.

MURILLO, Juan Carlos. Os legítimos interesses de segurança dos Estados e a proteção internacional de refugiados. *Sur: Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, ano 6, n. 10, p. 120-137, jun. 2009.

NOBRE, Letícia. *Polícia Federal precisa de 4.174 servidores até 2014*. Disponível em: <<http://sosnconcurseiro.jconcursos.uol.com.br>>. Acesso em: 10 dez.2012.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DAS MIGRAÇÕES. *Global Migration Trends – 2015*. IOM, April 2016.

OPEKIN, Brian; PERRUCHOUD, Richard; REDPATH-CROSS, Jillyanne (Org.). *Foundations of international migration law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.



PÓVOA NETO, Helion. A criminalização das migrações na nova ordem internacional. In:POVOA NETO, Helion; FERREIRA, Ademir Pacelli (Org.). *Cruzando fronteiras disciplinares: um panorama dos estudos migratórios*. Rio de Janeiro: Revan, 2005. p. 297-309.

REBELLO, Cláudia Assaf Bastos. *Acolhimento de refugiados palestinos do Campo de Ruweished pelo Programa de Reassentamento Solidário do Brasil: custos e benefícios para a Diplomacia Brasileira*. 2008. Dissertação (Mestrado em Diplomacia)-Instituto Rio Branco, Brasília, DF, 2008.

RODRIGUES, Viviane Mozine; BÓGUS, Lúcia Maria Machado. Os refugiados e as políticas de proteção e acolhimento no Brasil: história e perspectivas. *Revista Dimensões*, v. 27, p. 101-114, 2011.

SILVA, César Augusto S. da. *A política migratória brasileira para refugiados (1998-2014)*. Curitiba: Ithala, 2015.

SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. *Política de defesa e segurança do Brasil no século XXI: um esboço histórico*. Brasília, DF: IPEA, 2010.

SOUSA LIMA, Rafael. *Orçamento público como instrumento de gestão no nível das organizações governamentais: o caso da Polícia Federal*. Curso de Mestrado em Administração Pública. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2012.

TORPEY, John. *L'invention du Passeport: états, citoyeneté et surveillance*. Paris: Bélin, 2005.

VENTURA, Deisy; ILLES, Paulo. Qual a política migratória do Brasil? *Le Monde Diplomatique Brasil*, 7 mar. 2012. Disponível em <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1121>>. Acesso em: 13 dez. 2012.

WALZER, Michael. *Esféras da justiça: uma defesa do pluralismo e da igualdade*. Tradução Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

ZOLBERG, Aristide R.; SUHRKE, Astri; AGUAYO, Sergio. *Escape from violence: conflict and the refugee crisis in the developing world*. New York: Oxford University Press, 1989.

## ENTREVISTAS

ALMEIDA, Paulo Sérgio de. *Entrevista* [18 maio 2012]. Presidente do Conselho Nacional de Imigração, Representante do Ministério do Trabalho e do Emprego no CONARE, em 18 de maio de 2012, Hotel Ipanema, no Rio de Janeiro.

FRANCA, Virginius José Lianza da. *Entrevista* [25 jan. 2013]. Coordenador Geral do CONARE, em Brasília/DF, em 25.01.2013.

PARDI, Luiz *Entrevista* [18 set. 2012]. Delegado federal lotado no Aeroporto Internacional de Cumbica, em Guarulhos/SP. Realizada em 18.09.2012, em São Paulo/SP.

SILVA, Andrés Alfonso Ramirez da. *Entrevista* (15 set. 2015). Representante do ACNUR no Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), em Brasília, entrevista para a revista Monções da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da UFGD.

## 5.

# A COMUNIDADE INTERNACIONAL E A INTERVENÇÃO SUPOSTAMENTE HUMANITÁRIA NO HAITI: FRACASSOS E DESCAMINHOS

*Ricardo Seitenfus*

“A loucura consiste em comportar-se da mesma maneira e esperar um resultado diferente.”  
(Albert Einstein)

O Haiti vive desde 1986 um conflito *doméstico* de baixa intensidade. Trata-se da inevitável luta pelo poder entre atores políticos. Ausentes uma situação de guerra civil, ou o risco de crimes coletivos ou ainda a perspectiva de genocídio. Ao contrário. Os índices de violência estão entre os menores da região. A única particularidade desta disputa política consiste no fato de que não são respeitadas as regras do jogo democrático.

O Haiti tampouco constitui uma ameaça aos seus vizinhos. Em 1995 aboliu suas Forças Armadas e dispõe unicamente de uma Polícia Nacional, pobremente equipada e treinada, além de reduzidos efetivos.

Apesar destas condições, a Comunidade Internacional (CI) enviou ao Haiti, entre 1993 e 2016, nada menos de sete missões de intervenção militar, policial e civil patrocinadas pelas Nações Unidas (ONU) com o apoio da Organização dos Estados Americanos (OEA). Devido à suposta falta de alternativa e uma percepção caolha dos desafios haitia-

nos, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) chamou para si a responsabilidade de “estabilizar” o país. Inclusive a atual intervenção que pretende ser a derradeira, intitula-se *Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti* (MINUSTAH).

O sistema de prevenção de litígios, mormente o das Nações Unidas, não é adaptado às necessidades e ao contexto haitiano. Seu fracasso se insere em uma histórica desinteligência do Ocidente com a ilha rebelde. Esta nunca deixou de ser objeto de uma atenção negativa por parte do sistema internacional. Percebido como uma ameaça, é a força, jamais o diálogo, que define as relações do mundo com o Haiti.

### **O BURACO NEGRO DA CONSCIÊNCIA OCIDENTAL**

Localizada numa Bacia caribenha considerada *mare nostrum* por Washington, escassas milhas a separam de Cuba, o Haiti também é tributário de seus históricos vínculos com a França. Estes supostos parceiros buscam alcançar um único objetivo: congelar o poder e transformar os haitianos em prisioneiros da própria ilha. O receio dos *boat people* que fujam da ilha explica as decisões internacionais em relação ao Haiti. Ademais, há que premunir-se contra as idéias de igualdade e liberdade que nascem no berço dos direitos humanos fundamentais.

Ao longo de dois séculos, a presença de tropas estrangeiras se alternou com a de ditadores. O pecado original do Haiti, na cena mundial, é sua libertação. Os haitianos cometeram o inaceitável em 1804: um crime de lesa-majestade frente a um mundo inquieto. O Ocidente estava no auge do colonialismo, sustentado pela escravidão e de seu profundo racismo. Assim, o modelo revolucionário haitiano assustou as grandes potências colonialistas e racistas. Os Estados Unidos somente reconheceram a independência do Haiti em 1862 e a França exigiu pesada compensação financeira para aceitar essa libertação. Logo, a independência é comprometida e o desenvolvimento entravado. Desde então o mundo nunca soube como tratar o Haiti e resolveu ignorá-lo. Começaram os 200 anos de solidão e de desprezo ao Haiti no cenário internacional.

Surge durante a Revolução Francesa o paradoxo do discurso da liberdade com a prática da escravidão. O radicalismo da revolução haitiana

coloca em cheque as premissas mais progressistas dos principais pensadores humanistas europeus dos séculos das Luzes. O que havia de mais puro, inovador, revolucionário e humanista, ao confrontar-se com as idéias, lutas e dramas provenientes de *Saint Domingue*, aparece *gauche*, inconsistente, contraditório e insuficiente.

Não chega a ser uma surpresa constatar que Thomas Hobbes considere a escravidão como “parte inalienável da lógica de poder” (DAVIS, 1975, p. 263). Tampouco que John Locke, “Como acionista da Real Companhia Africana, envolvida na política colonial americana na Carolina.” (BUCK-MORSS, 2011, p. 135), a defina como sendo uma *instituição justificável*. Menos ainda que François-Marie Arouet – Voltaire – enriquecendo-se com especulações na Bolsa de Valores durante o Reinado de Louis XVI, inclusive com ações de companhias que investiam em *Saint-Domingue*, não tenham manifestado qualquer contrariedade com o regime de escravidão.

O inconsistente aparece com o silêncio omissivo e conivente de Jean-Jacques Rousseau – defensor intransigente da liberdade – que jamais se referiu aos acontecimentos de *Saint-Domingue* e sequer mencionou a prática da escravidão na África.

Um exemplo carregado de significados ocorre com Georg Wilhelm Friedrich Hegel. Durante duzentos anos um pesado silêncio pairou sobre suas relações com a escravidão haitiana. O véu começou a ser levantado recentemente a demonstrar que Hegel não somente inspirou-se na revolução haitiana para elaborar sua obra *La Phénoménologie de l'esprit*, na qual dissecou a dialética das relações entre *le maître et l'esclave*, como também não esteve imune ao racismo que subjuguou seus colegas contemporâneos<sup>1</sup>.

Quando os guardiões da liberdade e da igualdade assim se posicionavam, à Revolução haitiana restou tão somente a violência do feito, a desumanidade dos combates e o suposto radicalismo de um mundo dominado por credíes.

O racista e eurocêntrico Ocidente cria o sistema colonial que estende, a partir do século XVI, seus tentáculos através do mundo a dominar populações dos demais continentes. Mais do que uma idéia, existe a convicção da incontestada supremacia branca sobre as demais raças. Nestas

<sup>1</sup> Consultar BUCK-MORSS, 2011; TAVARES, 1992; e TAVARES, 1993.

condições, quando os escravos haitianos derrotam as tropas napoleônicas, o Ocidente não está preparado para aceitar, sequer explicar, a impensável catástrofe.

Bem mais que sua excepcionalidade, o radical tripé revolucionário haitiano impressionou os mestres de um Brasil que se encontrava nos estertores de sua fase colonial. A liberdade alcançada pelos escravos haitianos era considerada uma blasfêmia a ser combatida. Deveria ser impedida qualquer aproximação dos movimentos libertários brasileiros com o perigoso mal. O *haitianismo*

se tornou expressão que definiria a influência daquele movimento sobre a ação política de negros e mulatos, escravos e livres nos quatro cantos do continente americano [ainda mais que desde 1805] o retrato de Jean Jacques Dessalines decorava medalhões pendurados nos pescoços de milicianos negros no Rio de Janeiro. (REIS, 2000, p. 248).

Quando se trata de destruir outras culturas o colonizador branco age com rapidez e maestria. Contudo, em nenhum outro lugar do Novo Mundo o extermínio da população indígena alcançou tamanha velocidade e foi tão feroz como o ocorrido no magnífico cenário da ilha de Espanhola. Assim, aproximadamente seiscentos mil índios serão massacrados, majoritariamente Tainos. Estes legam unicamente a denominação “Haiti” (“país das montanhas” em língua Taino) aos que os vingarão quando da independência.

O processo de colonização marca o início da globalização. Da inevitável descolonização que se desenrolou em etapas históricas ao longo dos séculos XIX e XX implicou todos os Continentes, surgiram mais de 150 novos Estados que refizeram o mapa político mundial. De todas as experiências, por vezes dramáticas, decorrentes da descolonização, nenhuma alcançou à haitiana. Nenhum Estado, embora nascido a fórceps das lutas de independência, será objeto da rejeição unânime e radical como a que foi objeto o Haiti. Nenhum outro jovem Estado receberá do mundo o tratamento iníquo que será infligido ao berço dos direitos humanos fundamentais. Avançado para o seu tempo, o Haiti teve razão demasiado cedo.

Calejado por tantas batalhas feitas ao *Branco* – significado de todo e qualquer estrangeiro – o indomável Haiti tece terríveis e traiçoeiras armadilhas aos olhares imprudentes que o perscrutam. Feitas de astúcias,

de dissimulações, de malandragens, de manobras de diversão, de ardis, de estratagemas, de tergiversações e de impudência. Estratégias de sobrevivência indispensáveis frente aos seus poderosos inimigos.

A Comunidade Internacional não pretende compreender, muito menos aceitar, esta realidade contraditória. Ela busca simplesmente estabilizar um poder político instável, normalizar um país supostamente “anormal” e, diz ela, fazer com que os parâmetros da democracia representativa se imponham. A crise de 2004 é a oportunidade sonhada.

#### **A QUEDA DE JEAN-BERTRAND ARISTIDE (FEVEREIRO DE 2004)**

Ao entardecer do dia 28 de fevereiro de 2004, o presidente Jean-Bertrand Aristide encontra-se isolado, solitário, deixado à própria sorte. Não tendo sido o melhor advogado de sua causa, ele está à espera dos mesmos diplomatas e militares que, dez anos antes, o trouxeram de volta à pátria e o recolocaram no Palácio Nacional. Agora o obrigam-no a abandonar a ambos.

Apesar de sua relutância inicial, finalmente o *jogo de soma zero* jogado pela oposição haitiana rendeu frutos inesperados aos Estados Unidos. Se comparadas a operações similares empreendidas na região (Guatemala, 1954; República Dominicana, 1965; Chile, 1973; Granada, 1983; Panamá, 1989) ou fora dela, a haitiana, por suas características e resultados, se constitui na de maior êxito.

Os elementos de satisfação são numerosos: ausentes uma ocupação militar unilateral e derramamento de sangue, reconstituição da aliança ocidental fragilizada pela guerra do Iraque, intervenção legitimada pela exigência de importantes setores da sociedade haitiana, flagrante urgência humanitária e, finalmente, a intervenção responde à solicitação do próprio Aristide que tem a vida salva.

Excetuando as críticas de Aristide uma vez no exílio, a intervenção recolhe unânime aprovação. O sucesso da empreitada alcança tal magnitude que deixa margem de dúvidas quanto sua verdadeira natureza. Trata-se de uma clássica intervenção nos moldes imperiais ou, ao contrário, trata-se de uma operação de caráter humanitário visando aportar

auxílio a um povo refém do caos e a resguardar a vida de um presidente democraticamente eleito?

Antes do entardecer do fatídico dia, já munida com a demanda de intervenção do Presidente da Corte Suprema, Boniface Alexandre – contornando assim os impedimentos contidos na Carta das Nações Unidas<sup>2</sup> – o Conselho de Segurança adota a Resolução 1529 na qual reconhece e legitima o golpe. À luz do capítulo VII da Carta<sup>3</sup>, patrocina uma Missão Interina Multinacional (MIF), encarregada de manter a ordem no Haiti.

Em suas alegações o CSNU considera que “a situação do Haiti representa uma ameaça a paz e a segurança internacional e para a estabilidade do Caribe, especialmente porque ela poderia provocar um êxodo em direção a outros Estados da sub-região”.

A leviandade com a qual o CSNU define um conflito político de alcance estritamente doméstico, caracterizando-o como uma ameaça à paz regional, impregnará de maneira indelével e permanente a ação da comunidade internacional no Haiti.

A partir do momento em que são lançadas as equivocadas premissas, impregnadas pelos inquestionáveis poder e direito que emanam das resoluções do CSNU, o complexo dilema haitiano se transforma em simples questão de segurança militar. O Haiti é um Estado perigoso. Seus habitantes constituem uma ameaça regional e devem continuar sendo prisioneiros de sua própria ilha.

Cabe recordar que malgrado seu caráter multifacetado, todas as Missões, foram abrigadas sob o guarda-chuva do capítulo VII da Carta da ONU. Assim, em 2 de agosto de 1994 o CSNU adota a Resolução 940 prevendo a criação de um contingente militar multinacional para intervir no Haiti. Pela primeira vez em sua história, as Nações Unidas lançam mão do Capítulo VII de sua Carta para tratar de um assunto de natureza constitucional e, portanto, estritamente doméstico. A partir do momento em que o CSNU considera que as crises políticas internas haitianas represen-

<sup>2</sup> Artigo segundo, parágrafo 7.

<sup>3</sup> O capítulo VII, o mais importante da Carta, trata da “ação em caso de ameaça contra a paz, ruptura da paz e ato de agressão”. Consultar SEITENFUS, 2009.



tam uma ameaça à paz e a segurança internacional, ele se transforma em refém suplementar da maneira como se pratica a política no Haiti.

A resolução 940 suscitou dúvidas e críticas. O próprio CSNU referiu-se a situação e circunstâncias “únicas e excepcionais” bem como a natureza “complexa e extraordinária” de uma situação a exigir uma “reação excepcional” que não poderia, em nenhuma hipótese, ser utilizada como precedente.

Apesar da oposição do Brasil e das reticências da China e Rússia, a resolução 940 foi adotada e se transformou, contrariando seus próprios dispositivos, em paradigma no tratamento de posteriores crises do país caribenho. O precedente excepcional se transmuta em regra petrificada e imutável. Desde então, os sobressaltos políticos e estritamente domésticos do instável Haiti serão percebidos pelo CSNU como uma ameaça que deve ser respondida pela intervenção de contingentes militares estrangeiros.

O medo, a ignorância, o descaso e a indiferença são péssimos conselheiros. Ao longo das próximas décadas a comunidade internacional pagará, juntamente com a grande maioria da população haitiana, um alto preço pela equivocada e simplista avaliação.

A solução da contenda segue o clássico *script* das crises e embates políticos com os quais os haitianos nos acostumaram: radicalismo dos contendores, fracasso das mediações, violência esporádica, crise humanitária, ameaça de êxodo em direção à Flórida, intervenção estrangeira e exílio do derrotado.

Secundado pelo estrangeiro, aplica-se, uma vez mais, o modelo haitiano de resolução de suas crises políticas baseado no exclusivo exercício do poder. A arte do canibalismo político alcança perfeição deixando abertas feridas que não cicatrizarão, prelúdio de embates e crises vindouras (SEITENFUS, 2011).

A intervenção do Ocidente na crise constitucional haitiana de 2004 se sustenta na

mistura de paternalismo, de messianismo e de ingenuidade que incita a favorecer as idéias de intervenção no que elas têm de cínico, fazendo crer que tudo o que é ocidental é necessariamente bom para o mundo [...] Como emblema maior, as idéias de liberdade, de democracia e de Estado de Direito. (BADIE, 2011, p. 140).

O Ocidente, orientado pelos Estados Unidos, pratica um multilateralismo seletivo que conduz os Estados membros permanentes do CSNU a impor as *coalitions of the willing*. Assim, incumbe “aos Estados do clube dirigir ou monopolizar uma intervenção, sob mandato da ONU ou, na falta deste, auto-constituída e retirando sua legitimidade da unção democrática” (BADIE, 2011, p. 144).

A imposição da democracia ocidental responde a duas funções fundamentais. Por um lado, legitimar o ativismo ocidental no cenário internacional e por outro, justificar a extensão do modelo democrático ao conjunto do planeta. Resultante de uma mistura do *wilsonismo* do início do século passado e do *reaganismo*

a nova ideologia transformava a democracia em religião, em um sistema de valores mais do que em um direito, em um pensamento mais do que uma prática e que deveria ser imposta, por todos os meios, inclusive pela força, aqueles que não haviam sido os eleitos ou os nativos. A idéia do “regime change” se transformaria na matriz, impondo-se, então, como princípio primeiro da nova política externa. (BADIE, 2011, p. 144).

A imposição ideológica do suposto *Direito de Ajudar* alcança tamanha magnitude que faz surgir, no caso haitiano, uma inesperada e improvável novidade. Ela conduzirá ao Mar do Caribe o *Grupo ABC* (Argentina, Brasil e Chile) bem como outros Estados sul-americanos. Beneficiando-se de amplo apoio ideológico, de recorrente indiferença da opinião pública frente às questões internacionais e coincidindo com a estratégia de inserir de forma inovadora a região no sistema internacional, importantes e numerosos Estados sul-americanos enviarão seus militares ao Haiti.

## **O BRASIL LIDERA O PROCESSO DE TERCEIRIZAÇÃO DA INTERVENÇÃO**

A presença dos soldados sul-americanos na terra de Dessalines é a maneira – surpreendente e original – encontrada pela América Latina para saudar o bicentenário da gloriosa independência do Haiti.

As motivações latino-americanas padecem de duas debilidades. Por um lado, em sua grande maioria, são explicitadas *a posteriori*, inclusive

em meus escritos da época. Ou seja, primeiro há uma decisão em participar da futura MINUSTAH e somente após alguns meses começam a surgir explicações e supostas motivações. Por outro lado, o calendário do processo de tomada de decisão indica uma brusca e impensável mudança. Assim, no dia 25 de fevereiro de 2004 o *Grupo do Rio* publica um comunicado em Brasília de apoio a Jean-Bertrand Aristide. Escassos três dias depois esse é retirado do poder. Decorridos tão somente cinco dias, em 4 de março, o Brasil comunica que enviará um contingente militar de 1.100 homens ao Haiti. Logo outros governos latino-americanos seguem os passos do Brasil.

Como explicar tamanha reviravolta em um lapso de tempo tão reduzido? No caso brasileiro a resposta é simples: a decisão foi tomada pela presidência da república sem levar em consideração a tradição de não-intervenção nos assuntos internos dos Estados e tampouco a oposição que até então prevalecia no Itamaraty.

Com um inusitado contorcionismo jurídico, político e ideológico a justificar a inexistência de ruptura da ordem constitucional haitiana, a esquerda latino-americana, de maneira unânime, condena Aristide, afasta-se do Lavalas, apóia o golpe e a conseqüente intervenção militar estrangeira. Ao fazê-lo, concedem legitimidade ao golpe, associam-se às posições mais radicais dos Estados Unidos, França e Canadá, lhes fornecendo álibi e suporte ideológico. Portanto, abrem caminho para a participação de importantes Estados da região na composição das forças militares estrangeiras que, sob a bandeira das Nações Unidas, intervirão no Haiti.

Nos primeiros dias de março de 2004 o presidente Lula se entrevista telefonicamente com o presidente Bush e logo a seguir com o presidente Chirac. Nestas oportunidades os dois mandatários estrangeiros convidam o Brasil a participar da MINUSTAH e a assumir o comando de sua vertente militar. Imediatamente o porta-voz da presidência da república, André Singer, convoca uma coletiva de imprensa e anuncia o que havia sido alinhavado:

O Presidente Chirac evocou, na conversa com o Presidente Lula, a crise do Haiti. O Presidente Chirac disse que na segunda etapa das operações internacionais de paz naquele país, quando será formada uma força multilateral das Nações Unidas, conforme decisão do Conselho de Segurança é fundamental a participação de tropas brasileiras. Acrescentou que seria de suma importância, também, que o

Brasil assumisse o comando dessa força, a ser composta de contingentes canadenses, franceses, norte-americanos e argentinos, além dos brasileiros. O Presidente da França lembrou que essa é, também, a opinião do Secretário geral da ONU, Kofi Annan. O Presidente Lula disse que o Brasil fica honrado com essa indicação, e que está à disposição das Nações Unidas, tanto para o envio de tropas quanto para o exercício do comando. Informou, também, ao Presidente Chirac, que está pronto a ser enviado ao Haiti um contingente de 1.100 militares brasileiros especialmente treinados para essas missões<sup>4</sup>.

Como explicar a radical reviravolta sul-americana e a rapidez da decisão que a acompanha?

A inconciliável disputa no seio da esquerda haitiana a partir de 1999 entre, de um lado, Jean-Bertrand Aristide e de outro, Gérard Pierre-Charles, fará com que a quase totalidade dos movimentos sociais e dos partidos políticos de esquerda da América Latina afastem-se do movimento Lavalas e se declarem solidários a Pierre-Charles.

Este processo conhece seu transcurso político e ideológico nos debates sobre o Haiti que acontecem no interior do *Foro de São Paulo*. Ao analisá-lo pode-se melhor entender o papel preponderante desempenhado pelo Partido dos Trabalhadores brasileiro e do ex-secretário geral e um dos idealizadores do *Foro*, professor Marco Aurélio Garcia, na decisão tomada afoitamente pelo governo brasileiro.

Tendo sido consumado o divórcio entre Aristide e Pierre-Charles por ocasião das contestadas e contestáveis votações de 2000, o *Foro* muda completamente de posição e ao ungir Pierre-Charles como seu solitário integrante haitiano, inicia suas agressões a Aristide e ao seu Governo. Assim, quando do X Encontro realizado em Havana em dezembro de 2001, a Resolução adotada sobre o Haiti esposa, inclusive em sua redação, a tese da Convergência Democrática de Pierre-Charles.

O X Encontro do Foro de São Paulo, reunido de quatro a sete de dezembro de 2001, em Havana, Cuba, chama a atenção sobre as conseqüências das eleições fraudulentas do ano de 2000 no Haiti, que exasperaram uma prolongada crise institucional, evidenciando a *incapacidade do governo populista e corrupto de Aristide* em encarar os

<sup>4</sup> Coletiva de André Singer, RADIOBRAS, quatro de março de 2004.

graves problemas da nação. Crescem a miséria e o descontentamento, enquanto a repressão e as violações dos direitos humanos nutrem uma crescente instabilidade e polarização política. As repetidas missões de conciliação empreendidas pela OEA e a CARICOM não puderam ainda facilitar uma saída negociada entre o poder Lavalas e a *Convergência Democrática, a qual, com o apoio de amplos setores da população, se mostram como a alternativa a este regime personalista que frustrou as esperanças populares*<sup>5</sup>.

Utilizando-se de idêntica qualificação e vocabulário – tais como *populista, corrupto, personalista* – empregado por críticos de vários de seus governos, o *Foro de São Paulo* defende que o Haiti deveria prescindir de eleições. Bastaria substituir Aristide por Pierre-Charles.

O Haiti é um concentrado dos dramas e dos fracassos da solidariedade internacional. A ONU aplica cegamente o capítulo VII de sua Carta e implanta suas tropas para impor uma operação de paz. Ela justifica-se com a desculpa burocrática que o mandato do CSNU descarta operações que não sejam as militares. As condições haitianas fazem com que, de fato, seu mandato se resume na manutenção da paz dos cemitérios.

### **A INTERVENÇÃO DA MINUSTAH: UMA DÉCADA DE FRACASSOS**

O ano de 2010 ficou marcado como o mais terrível da história haitiana marcada por três acontecimentos maiores. O primeiro ocorre em 12 de janeiro quando um terremoto destrói a região metropolitana de Porto Príncipe matando mais de 240.000 pessoas, ferindo outras tantas e desabrigando aproximadamente 1,5 milhões de pessoas.

O segundo tem início em meados de outubro e se prolongará por muitos anos. Trazido por soldados nepaleses a serviço da MINUSTAH, pela primeira vez aporta no país o vibrião da cólera. As desumanas condições sanitárias que imperam no Haiti fizeram com que a epidemia se alastrasse matando 8.000 pessoas e infectando outras 800.000.

---

<sup>5</sup> Ressaltado pelo Autor. Note-se que esta tomada de posição radical antecede de poucos dias os ataques contra a oposição de 17 de dezembro daquele ano. Estas agressões resultaram em irreparável dano à respeitabilidade de Aristide e o afastaram definitivamente dos movimentos e partidos de esquerda latino-americana, que haviam alcançado o poder em vários países.

Enfim, o terceiro acontece por ocasião das eleições presidenciais de fins de novembro 2010 a fevereiro de 2011, e dão lugar à intromissão – tão inverossímil quanto vergonhosa – de certos países ditos *amigos do Haiti*, da ONU e da OEA, impondo um candidato não somente à revelia da vontade popular, mas também contrariando elementares regras diplomáticas e basilares princípios eleitorais.

Não satisfeitos, a CI tenta perpetrar um golpe contra o presidente Préval retirando-o do poder e enviando-o ao exílio. Iniciei pessoalmente um processo de resistência o que me custou meu posto de Representante Especial da OEA no Haiti<sup>6</sup>.

Muitos de nossos dissabores no Haiti provêm, antes de tudo, da própria filosofia a orientar nossas percepções e ações. Há inúmeras maneiras de abordar a crise haitiana. Contudo ela é, antes de qualquer outra consideração, uma *crise de poder*. Trata-se da transição de um modelo que exclui do jogo político a imensa maioria da população, para um modelo que a inclua. Ou seja, a implantação da denominada democracia representativa.

De todas as recentes experiências de transição política da ditadura para a democracia, a longa, caótica e sempre adiada democratização haitiana é a única que ainda não pode definir as regras do jogo do combate pelo poder. As transições políticas latino-americanas que proporcionaram a transferência do poder dos militares aos civis perseguiram modelos, sofreram tensões – que em certos casos provocaram conflitos armados – e ritmos distintos. Todavia, todas elas encontram-se um denominador comum: foi firmado um pacto de governabilidade estipulando o respeito das regras do jogo democrático e propiciando o convívio entre as forças políticas.

Além disso, deve ser adicionado o fenômeno histórico de intervenções estrangeiras – unilaterais, multilaterais, legais ou não – sustentadas em muitos casos no exercício do poder. A natureza e a recorrência destas intervenções fazem com que o exógeno se transforme em ator de crises endógenas. Embora sejam correntes os vínculos entre crises políticas domésticas e interesses estrangeiros, o caso haitiano reveste-se de singular particularidade.

<sup>6</sup> Este e outros episódios estão narrados em SEITENFUS, 2014 (versões em francês e espanhol).

A intromissão estrangeira, mormente quando exerce um incontestável poder como no caso da MINUSTAH, indica que o vilipendiado sistema político haitiano consegue impor sua norma fundadora e seus princípios cardeais ao próprio sistema global de tratamento de crises.

Apesar da assistência eleitoral estrangeira ao Haiti consumir, desde o início da década dos anos 1990, aproximadamente US\$ 3 bilhões de dólares, o sistema eleitoral haitiano permanece sendo marcado por irritante fragilidade institucional, por recorrente incapacidade técnico-financeira e pela realização de eleições cujos resultados se prestam à contestação a provocar crises políticas que desembocam, invariavelmente, em intervenções estrangeiras.

Por conseguinte, são os desafios políticos que deveriam estar no centro da estratégia da CI no Haiti. Apesar das necessidades imensas de toda ordem, é a política que constitui o cerne dos dilemas. Na ausência de um *modus vivendi* aceitável por todos e de regras do jogo que se imponha aos atores, não há remédio. Enquanto a CI mantiver sua cegueira frente a esta realidade e contentar-se com soluções de poder não haitianas, a crise pode beneficiar-se de uma calmaria, jamais de um epílogo.

Como corolário ao seu modelo político, no plano econômico o Haiti sobrevive em profunda e crônica dependência externa. Ausente um sistema fiscal coerente e eficaz, o debilitado Estado haitiano consegue amearhar, através de impostos alfandegários e sobre ínfima parte do consumo, tão somente 10% do que necessita para funcionar minimamente. Portanto, 90 % do orçamento estatal provêm das remessas da diáspora haitiana e de doações internacionais.

O Haiti é também vítima da ação de certas Organizações não Governamentais de Alcance Transnacional (ONGAT)<sup>7</sup>, pois existe uma relação maléfica e perversa entre a força destas e a fraqueza do Estado haitiano. A maioria delas só existe por causa da desgraça haitiana. Vítima igualmente da caridade alheia que não pode constituir o motor de suas relações exteriores. Vítima enfim, de sua elite mercantilista e de uma classe política predadora.

---

<sup>7</sup> Trata-se de referência feita exclusivamente às Organizações não Governamentais (ONGs) estrangeiras que atuam no Haiti.

Mais de 90% do sistema educativo e de saúde são privados. O país não dispõe de recursos públicos sequer para fazer funcionar de maneira mínima um aparelho estatal. A ONU fracassa ao não levar em conta os elementos culturais. Resumir os desafios do Haiti a uma ação militar piora ainda mais a situação de um dos principais problemas do país: a debilidade de sua estrutura econômica. O grande desafio, além do político, é sócio-econômico. Quando a taxa de desemprego atinge 80% da força de trabalho disponível, é contraproducente e imoral montar uma operação de paz e enviar soldados sob o falso rótulo de uma *Missão de estabilização*. Não há nada a estabilizar e tudo a construir.

O modelo econômico haitiano pode ser assimilado aos modelos das economias de Estados que funcionam graças à renda proveniente de um grupo reduzido de *commodities*. A renda petrolífera dos países do Golfo Pérsico e de extração mineral de alguns países da África e da América Latina são os melhores exemplos. No caso do Haiti, a ajuda internacional constitui sua *commodity*. A origem da renda haitiana encontra-se em sua pobreza extrema, nos desastres naturais e em seus dramas sociais.

Consolidado na prática e nos espíritos, o paradigma haitiano satisfaz ao conjunto de atores. O governo dispõe de uma fonte segura de recursos, os países doadores recuperam a quase totalidade das doações, a elite haitiana recebe proteção e, finalmente, a burocracia das organizações internacionais pode beneficiar-se de vantagens salariais.

Para garantir a perenidade do paradigma torna-se indispensável que os problemas aparentemente enfrentados por ele perdurem. Decorre desta lógica que o povo haitiano deve permanecer em sua condição infra-humana.

A crise de poder inserida em um marco de profunda desigualdade social e de continuada depressão econômica, resulta em crítica situação a desafiar a ordem interna e internacional. Contudo, mesmo após vinte e três anos de presença fracassada no Haiti, com a irritante insistência em não compreender a essência da crise, a comunidade internacional prossegue com sua cega e tresloucada estratégia. Assim, sequer Albert Einstein poderá auxiliá-la.



## REFERÊNCIAS

- BADIE, Bertrand. *La Diplomatie de la connivance: les dérives oligarchiques du système international*. Paris: La Découverte, 2011.
- BUCK-MORSS, Susan. Hegel et Haiti. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 90, p. 131-171, jul. 2011.
- DAVIS, David Brion. *The problem of slavery in the age of revolution, 1770-1823*. Ithaca: Cornell University Press, 1975.
- REIS, José Reis. Nos achamos em campo a tratar da liberdade: a resistência negra no Brasil oitocentista. In: MOTA, Carlos Guilherme. *Viagem incompleta: a experiência brasileira*. São Paulo: SENAC, 2000.
- SEITENFUS, Seitenfus. *Legislação internacional*. Barueri, SP: Manole, 2009.
- \_\_\_\_\_. Politischer Kannibalismus. *Der Spiegel*, 3 jan. 2011.
- \_\_\_\_\_. *Haiti, dilemas e fracassos internacionais*. Ijuí, RS: Unijuí, 2014.
- TAVARES, Pierre-Franklin. Hegel et Haiti, ou le silence de Hegel sur Saint-Domingue. *Chemins Critiques*, Port-au-Prince, maio 1992.
- \_\_\_\_\_. Hegel et l'abbé Grégoire: question noire et révolution française. *Annales Historiques de la Révolution Française*, n. 293-294, p. 491-509, 1993.



## 6.

# O TRÁFICO INTERNACIONAL DE PESSOAS PARA TRABALHO ESCRAVO E A RESPONSABILIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO

*Edinilson Donisete Machado*

*Amanda Juncal Prudente*

### 1 INTRODUÇÃO

O tráfico de pessoas para trabalho escravo é um problema de amplitude universal. Apesar de ser um fenômeno antigo, a preocupação da comunidade internacional com o tráfico de seres humanos tem atraído bastante atenção nos últimos anos. Em todos os cantos do mundo centenas de homens, mulheres e crianças são traficadas ilegalmente. Costumam ser atraídos com promessas de um bom trabalho e pela expectativa de uma vida melhor em um país distinto e, geralmente, mais rico do que o seu.

Não obstante os inúmeros diplomas elaborados no decorrer da história na tentativa de proibir a escravidão, o tráfico internacional de pessoas para escravização das vítimas mantém-se vivo até hoje. Isso ocorre, dentre outros fatores, porque a comercialização de mão-de-obra barata revela-se como uma das práticas criminosas mais rentáveis no mundo todo, com rendimentos anuais bilionários.

No plano interno, pelo fato de estar inserido na nova ordem global, o Brasil também sofre com as consequências ligadas ao aumento do tráfico internacional de seres humanos e tem se mostrado menos como país de origem das vítimas, e mais como país de destino.

Ultrapassado o entendimento dos fatores que mantém o comércio de pessoas ainda hoje, e apesar de, frequentemente, tratar-se de crime cometido por particulares, o Brasil tem se revelado omissivo no combate e prevenção do tráfico para trabalho forçado. Isso porque, não obstante a assinatura do Protocolo de Palermo, o Estado não garante o devido suporte às vítimas resgatadas, e desencoraja sua reinserção no seio social, o que contribui para a manutenção da sua condição de vulnerável e para sua revitimização, além de perpetrar ou permitir que se consumem diversas violações de direitos humanos.

Assim, sob o prisma dos diversos tratados que conformam o *corpus juris* do Direito Internacional dos Direitos Humanos, especialmente o Protocolo de Palermo, busca-se com o presente trabalho demonstrar a possibilidade de responsabilizar o Estado brasileiro na esfera internacional pelas graves violações de direitos humanos, sofridas pelas vítimas estrangeiras de tráfico de pessoas para trabalho escravo.

## 2 A ESCRAVIDÃO CONTEMPORÂNEA NO CONTEXTO HISTÓRICO NORMATIVO

Concomitantemente aos benefícios trazidos pela globalização, uma de suas piores consequências é o surgimento da criminalidade internacionalizada, que elimina qualquer barreira territorial a ela imposta, e dá margem à atuação de organizações criminosas, que colocam em risco os bens jurídicos mais importantes de qualquer nação.

Nesse contexto, recebe destaque o crime de tráfico de pessoas, em que as vítimas são iludidas frequentemente por meio de falsas promessas de uma vida melhor em um país distinto do seu. Contudo, a realidade dessas pessoas se torna completamente diferente daquilo que fora inicialmente prometido ao chegar ao local de destino, pois se veem obrigadas a sujeitar-se a condições sub-humanas de trabalho.

O tráfico de pessoas, como espécie de crime organizado, é tão antigo quanto a própria humanidade. Desde os tempos mais remotos, os homens descobriram a alta lucratividade e as facilidades geradas pelo tráfico de seres humanos e sua escravização, notadamente daqueles mais vulneráveis. Contudo, essa prática somente ganhou maior relevância econômica com o descobrimento da América e a consequente exploração do novo ter-

ritório. Nas palavras de Ricardo Antonio Andreucci (2010, p. 255), “Com a intensificação das grandes navegações, aumentava-se o tráfico negro e, por conseguinte, multiplicava o volume de pessoas traficadas.”

No Brasil, a inexistência de normatização no sentido de proibir o tráfico, a impossibilidade de escravização de indígenas diante da proteção jesuítica, e os constantes conflitos entre diferentes grupos africanos, que os tornavam cada vez mais vulneráveis, fizeram com que o volume de pessoas traficada oriundas da África aumentasse. Esse quadro serviu para consolidar essa prática odiosa sem que qualquer agente fosse responsabilizado pelas atrocidades cometidas contra os negros traficados, bem como para garantir maior lucratividade das metrópoles controladoras, que na época eram Portugal e Espanha.

A partir do século seguinte, iniciou-se uma modificação do pensamento até então consolidado em consequência dos ideais trazidos pela Revolução Industrial. No final do século XIX e início do XX, quase todos os países do mundo haviam abolido a escravidão. Entretanto, com a persistência de denúncias sobre trabalho escravo, inúmeros diplomas internacionais surgiram na tentativa de coibi-lo. Dentre eles, destacam-se duas convenções da Organização Internacional do Trabalho – n. 29 de 1930 e n. 105 de 1957.

Por outro lado, não obstante toda normatização que começou a surgir neste período, a compreensão do termo ‘tráfico’ mais atual e mundialmente aceita se deu por meio de instrumentos da ONU, através da aprovação da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, também conhecida como Convenção de Palermo, que deu ensejo à criação do Protocolo Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças. Este último, também chamado de Protocolo de Palermo, constitui-se atualmente como um dos instrumentos internacionais mais importantes quando o assunto é tráfico de pessoas. Isso porque é nele em que consta a definição do crime mais aceita, que abarca todos os elementos do tipo penal.

A partir de uma análise prévia e basilar do termo, tráfico significa comércio. Tráfico de pessoas é, assim, a “coisificação” do homem, que se transforma em mercadoria e é remetido ao lugar de melhor conveniência

de seu “comerciante”. Já a definição trazida pelo diploma supracitado, presente em seu artigo 3º, alínea a, conceitua tráfico da seguinte forma:

Por tráfico de pessoas entende-se o recrutamento, o transporte, transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou ao uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou de situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tem autoridade sobre outra, para fins de exploração. A exploração deverá incluir, pelo menos, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, a escravidão ou práticas similares à escravidão, a servidão ou a extração de órgãos. (BRASIL, 2004).

Essa definição ampla trazida pelo Protocolo de Palermo tem algumas qualidades incontestáveis, já que busca, primeiramente, garantir que as vítimas do tráfico não sejam tratadas como criminosas, mas sim como pessoas que sofreram sérios abusos. Nesse sentido, devem ser criados, pelos Estados-membros, serviços de assistência e mecanismos de denúncias para todas as vítimas, nacionais ou estrangeiras. Em segundo lugar, atesta que o tráfico de pessoas funciona como um processo, e não como um ato isolado, o que abarca todos os agentes envolvidos, isto é, tanto aquele que recruta as vítimas, quanto aquele que concretiza o ato para o qual foram recrutadas. Por fim, dá ênfase ao trabalho forçado e outras práticas similares à escravidão e não se restringe à exploração sexual (JESUS, 2003, p. 9).

Assim, a partir do Protocolo de Palermo, todos os temas que envolvem migrações internacionais, o crime organizado internacional, a globalização e as novas formas de escravidão aglutinam-se para formar novos contornos do crime de tráfico de seres humanos, que hoje se caracteriza como um fenômeno transnacional, de alta lucratividade e intimamente ligado às organizações criminosas e à prática de outros crimes, como a falsificação de documentos, incentivo à prostituição e trabalhos análogos ao de escravo.

### **3 CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS DO TRÁFICO HUMANO**

O tráfico de seres humanos é um crime a ser combatido com a junção de forças policiais, judiciais e da sociedade civil. Contudo, nunca

terá fim se não forem levadas em consideração suas razões existir até os dias de hoje. Dessa forma, importante notar que tanto o surgimento quanto a manutenção do tráfico apresentam uma fundamentação multifatorial.

De acordo com a Organização Internacional do Trabalho dentre as causas que atuam como alicerces para essa modalidade de tráfico estão a globalização, a pobreza, a ausência de oportunidades de trabalho, a discriminação de gênero, a violência doméstica, a instabilidade política, econômica e civil em regiões de conflito, a emigração irregular, corrupção dos funcionários públicos e leis deficientes (2006, p. 15-17).

Múltiplas são as causas porque o tráfico de pessoas para o trabalho escravo não envolve apenas o transporte e o aprisionamento de pessoas. De acordo com Sakamoto e Plassat (2007, p. 18) ainda devem ser consideradas as condições que expulsaram o trabalhador de sua terra, de um lado, e a impunidade dos que exploram essas pessoas, de outro.

A globalização somada às deficiências normativas do Brasil também são fundamentos que sustentam a manutenção do tráfico internacional de pessoas. Contudo, a causa primordial, que se conecta a todas as outras, é a situação de vulnerabilidade que as possíveis vítimas estão inseridas no momento do crime.

Fatores como pobreza, desemprego e ausência de educação agravam sobremaneira a vulnerabilidade das possíveis vítimas, e induzem-nas a procurar melhores oportunidades em outro país, momento no qual os aliciadores e traficantes ganham espaço. Esse é o entendimento, inclusive, de Barros (2013, p. 16), que ressalta o caráter multifacetado do tráfico de pessoas e entende que o tráfico humano exsurge de uma multiplicidade de questões, realidades e desigualdades sociais. Na maior parte das vezes, a vítima está fragilizada por sua condição social, o que a torna alvo fácil para a rede de traficantes que a ludibria com o imaginário de uma vida melhor. Valendo-se dessa situação, transforma a vítima em verdadeira mercadoria. Com a crise global, causa do aprofundamento da pobreza e das desigualdades, criam-se espaços para a proliferação das mais diversas formas de exploração mediante o comércio de seres humanos.

Além disso, o discurso que aborda o tráfico sem contextualizá-lo na discussão maior da vulnerabilidade das vítimas torna secundárias todas

as demais causas que levam a continuidade do crime. Causas imediatas como a pobreza e a miséria e a demanda estrutural por trabalho migrante barato em vários setores da economia nos países de destino são ligadas a desequilíbrios de poder que contribuem para a situação de vulnerabilidade de certas comunidades e as colocam na rota do tráfico.

O próprio artigo 9, item 4 do Protocolo de Palermo preconiza que a prevenção do tráfico de pessoas abrange a proteção das vítimas de nova vitimação, e inclui medidas que visam reduzir os chamados fatores de risco, como a pobreza, subdesenvolvimento e desigualdade de oportunidades, que tornam as pessoas vulneráveis ao crime. De acordo com Ela Wiecko Castilho (2013, p. 146), a vulnerabilidade social resulta da relação negativa entre a disponibilidade dos recursos materiais dos indivíduos ou grupos e o acesso à estrutura de oportunidades sociais, econômicas, culturais advindas do Estado, do mercado e da sociedade.

A pobreza inserida nos países decorre do funcionamento das redes globais de produção, que pressionam cada vez mais pela precarização das relações de trabalho na busca pelo trabalho mais flexível e de baixo custo. É o resultado da forte concorrência existente entre as empresas globais para diminuir os custos da produção e maximizar seus lucros.

Conforme Nicola Phillips (2011, p. 171), “a pobreza se situa como uma condição originária da vulnerabilidade que antecede o trabalho forçado e a exploração extrema e, muito acertadamente, tem ocupado parte substancial dos estudos sobre trabalho forçado.” Significa dizer que a causa maior da continuidade do tráfico é a condição de vulnerabilidade a qual as vítimas estão submetidas. E essa situação de fragilidade se agrava quando relacionada a comunidades marcadas pela desigualdade e, primordialmente, pela pobreza.

Dito isso, nota-se que os grupos de pessoas que caem nas redes de aliciamento são particularmente afetados pela pobreza ligada à ausência de renda, a falta de acesso a serviços públicos e a educação. Os trabalhadores usados como mão-de-obra escrava sofrem com os baixos rendimentos percebidos, que se mostram insuficientes para suprir necessidades básicas da família. Ademais, a falta de acesso à educação diminui ainda mais sua possibilidade de conseguir um bom trabalho, o que contribui para a vulne-



rabilidade de milhares de pessoas, que, para garantir as condições mínimas de uma vida digna, deixam-se enganar por promessas fraudulentas e aceitam qualquer condição de trabalho.

O tráfico de seres humanos para trabalho escravo, assim, atua vorazmente nesses contextos de vulnerabilidade em que predomina a pobreza e os grandes abismos sociais, e relaciona-se duplamente tanto com essas quanto com aquela, visto que é onde encontra sua origem e o seu meio de atuação, justamente para reforçá-las.

Em busca de emprego e condições de vida dignas, os imigrantes sofrem com a falta de políticas públicas brasileiras, e muitos acabam superexplorados. Mesmo após diversas denúncias de trabalhadores estrangeiros encontrados em condições sub-humanas de trabalho, o país ainda não possui uma estrutura político-social sólida o suficiente para recebê-los, o que corrobora na manutenção da situação de vulnerabilidade dessas pessoas.

De acordo com a ONG Repórter Brasil (2012), de notoriedade ímpar no combate ao tráfico de pessoas, resgates de trabalhadores escravizados ganham destaque frequentemente e revelam a triste realidade do dia-a-dia dessas pessoas. Conforme uma série de publicações da ONG, as vítimas são submetidas a jornadas de trabalho extenuantes, que podem chegar a 18 horas diárias. Os alojamentos e o local de trabalho, que normalmente são um só, possuem uma estrutura precária, com péssimas instalações e desrespeito a qualquer padrão mínimo de higiene. Além disso, o cerceamento de liberdade é comum e a vigilância é constante, sem contar os eventuais castigos, que mantêm os trabalhadores em um constante estado de medo.

Resta claro que a preocupação internacional não é em vão. Isso porque, o desdobramento natural desse processo é a exploração praticada por meio de formas de trabalho que foge às normas laborais vigentes internacionalmente. E o Brasil está tão sujeito ao tráfico de pessoas quanto os demais países do globo. Nem mesmo a adesão aos diplomas internacionais de combate ao tráfico de seres humanos consegue impedir a sua ocorrência, tendo em vista as causas econômico-sociais que o promovem. Vê-se, portanto, a necessidade de se analisar a responsabilidade do Estado brasileiro frente aos imigrantes traficados, trazidos para o país para serem submetido à exploração laboral.

#### 4 DA RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL DO BRASIL

As noções mais elementares de Direito Internacional Público já diziam que o descumprimento de uma obrigação internacional – um acordo, pacto, tratado, convenção etc. – gera a responsabilidade internacional do Estado.

Esse é o entendimento de Flávia Piovesan (2015, p. 109), que em sua obra expõe que “Os tratados internacionais, enquanto acordos internacionais juridicamente obrigatórios e vinculantes (*pacta sunt servanda*), constituem hoje a principal fonte de obrigação do Direito Internacional.”

De acordo com Gustavo Gonçalves Ungaro (2012, p. 83), ao assinar determinado tratado internacional, “o Estado assume novas obrigações que passam a integrar o quadro das balizas jurídicas norteadoras do exercício de suas funções, e voluntariamente se submete à novos mecanismos de controle de suas ações”. Significa que a responsabilidade internacional do Estado é consequência da sua sujeição ao Direito Internacional Público, que se traduz na reparação obrigatória das violações por ele cometidas, com o objetivo de preservar a ordem jurídica internacional vigente. Dito isso, pode-se concluir que a fiscalização da obediência aos tratados internacionais realiza-se por recurso à responsabilidade internacional do Estado, que se constitui como princípio fundamental do Direito Internacional Público.

De acordo com Valerio Mazzuoli (2015, p. 624), em princípio, não se poderia responsabilizar um Estado por atos praticados por particulares. A ressalva existe nos casos em que esse mesmo Estado age com culpa na fiscalização desses atos. Nesse sentido, a responsabilidade estatal é “decorrência da falta de cuidado e atenção do Estado, que não advertiu ou não puniu os seus particulares pelos atos praticados, caso em que passa ele a ser internacionalmente responsável por tais atos.” Nessa situação, a responsabilidade do Estado decorre não do ato ilícito do particular, que não mantém vínculo algum com o Estado, mas da conduta negativa deste, frente às obrigações impostas pelo Direito Internacional. A responsabilização, assim, deriva da negligência do Estado que, podendo tomar medidas para prevenir o crime, não o fez ou, quando do conhecimento do crime, não puniu devidamente seus agentes e não garantiu às vítimas o devido amparo.

Mediante toda a explanação feita, é possível refletir sobre a responsabilidade internacional do Estado brasileiro face às vítimas de tráfico para escravidão contemporânea.

Isso ocorre porque, atualmente, vivenciam-se casos, através dos noticiários, nos quais a superação das barreiras da exploração raramente ocorre, casos em que o sistema repressivo do Estado é eficaz somente até a página seguinte da história. São casos de vítimas exploradas, imigrantes ou não, com sua situação regularizada no país ou não, que querem mudar seus destinos e fugir das teias dos traficantes, mas não querem voltar para sua terra natal. São esses casos que trazem a certeza de que combater o tráfico de pessoas é uma questão que envolve menos medidas repressivas, e muito mais políticas públicas.

Ao estudar o fenômeno do tráfico internacional de pessoas para a escravidão contemporânea sob o enfoque das restrições das liberdades, deve-se ter em mente que referidas liberdades são dotadas de um viés tanto social, quanto econômico, e não se restringem às liberdades negativas clássicas, como direitos de primeira geração. Nesse sentido, o Estado brasileiro é peça importante na existência e continuidade do tráfico de pessoas, uma vez que, no âmbito social, é o responsável pela garantia de direitos como saúde, moradia e educação e, no âmbito econômico, tem a responsabilidade de gerenciar o mercado de trabalho e de equilibrá-lo com o capital.

Nota-se, assim, a relação existente entre a manutenção nos dias atuais do tráfico para trabalho escravo no país e a privação dos direitos sociais, chamados de direitos de segunda geração. Isso porque o desenvolvimento da comunidade está intrinsecamente conectado às oportunidades que lhes são oferecidas, o que inclui desde oportunidades de trabalho, poderes político-sociais, e condições básicas de educação, saúde e moradia. Assim, é lógica a conclusão de que o Brasil configura-se como um dos indutores do crime, visto que não garante as condições básicas de afirmação da cidadania e de defesa contra exploração das vítimas traficadas, bem como sua capacitação para sua própria defesa contra atos exploratórios.

Ademais, sabe-se que os recursos financeiros do Estado não são infinitos, o que faz com que ele tenha a função de atender, em primeiro lugar, os fins considerados essenciais pela Constituição Federal, isto é, aquelas garantias que decorrem da dignidade da pessoa humana, chamadas de mí-

nimo existencial, até que sejam plenamente realizadas. Conseqüentemente, a não realização das garantias abarcadas pelo mínimo existencial configura violação da própria dignidade da pessoa, o que caracteriza a responsabilização internacional do Estado.

É o entendimento de Ramos (2013, p. 329), que entende que a recusa na responsabilização internacional pela omissão na implementação dos direitos sociais não pode mais ser justificada na carência de recursos materiais por parte do Estado. Essa justificativa é inválida, e decorre da perspectiva *ex parte principis* dos direitos humanos, que dá ênfase na governabilidade em detrimento do respeito à dignidade da pessoa humana.

E conclui o autor ao ressaltar que, sob a ótica *ex parte populis*, os direitos humanos são indivisíveis, porque complementares. Assim, os direitos sociais asseguram as condições para o exercício dos direitos civis e políticos e, dessa forma, a responsabilidade internacional do Estado por violação de direitos sociais deve expor as omissões e fraquezas deste Estado de modo a obrigá-lo a executar as políticas públicas necessárias à correta implementação daqueles direitos (2013, p. 329).

Pelo exposto, é fácil concluir que a não implementação de políticas públicas que garantam às vítimas do tráfico o exercício dos seus direitos sociais leva à responsabilidade internacional do Estado. Tal responsabilização configura-se não apenas pelo descumprimento das medidas previstas no Protocolo de Palermo, mas, em última instância, pela lesão aos direitos mais intrínsecos ao ser humano, visto que o bem jurídico maior violado é a dignidade humana. Dessa forma, o Estado, conforme os princípios que regem o Direito Internacional Público, tem o dever de respeitar os direitos humanos, o que inclui a prevenção das violações e o início das ações apropriadas depois da ocorrência do crime, assim como indenizações e assistência adequada às pessoas cujos direitos tenham sido vulnerados.

Portanto, pelo seu caráter complexo e internacional, o tráfico de seres humanos exige respostas rápidas e coordenadas por parte do Estado, que estabeleçam não apenas medidas repressivas, mas principalmente as de caráter preventivo, bem como a devida assistência às vítimas resgatadas, de forma que elas não sejam revitimizadas.

Segundo Waldimeiry Corrêa da Silva (2011, p. 218), no tocante ao Brasil, apesar de existir mecanismos internacionais desenvolvidos e uma acalorada exigência dos mínimos procedimentos para a manutenção da dignidade humana – por meio da ratificação do Protocolo de Palermo – observa-se a falta de eficácia no cumprimento das políticas públicas criadas, bem como o aproveitamento dos vácuos na legislação e a inaplicabilidade das normas existentes, o que concorre para a impunidade dos criminosos e não proporciona às vítimas a ajuda adequada.

São inúmeras as omissões do Brasil no cumprimento das diretrizes preventivas e de acolhimento das vítimas, previstas no Protocolo de Palermo, que podem gerar sua responsabilização. Apenas a título de exemplo cita-se a possibilidade de acesso à justiça. As vítimas de tráfico de pessoas se encontram em uma situação de extrema vulnerabilidade quando se trata da efetivação de seus direitos, tendo em vista os poucos recursos que possuem a sua volta. Como se não fosse o suficiente, são essas mesmas vítimas as que mais encontram dificuldades e entraves práticos para buscar o judiciário e obter uma solução para o seu caso.

Além disso, importante salientar que dar andamento em uma denúncia no Brasil não é tarefa simples, ainda mais quando se trata de uma vítima estrangeira, que sequer conhece o trâmite judicial do país. Ao denunciar seu empregador, o escravizado sofre um processo de revitimização, pois se depara com um “[...] sistema judiciário pouco sensibilizado frente à escassez de recursos humanos e materiais suficientes para, por exemplo, realizar uma efetiva proteção à testemunha e conferir-lhe um tratamento que prime por salvaguardar seus direitos.” (SILVA, 2011, p. 217-218). Soma-se a isso o fato de que, em grande parte dos casos, as pessoas traficadas não possuem recursos financeiros, tampouco documentos de viagem para voltar ao seu país, o que impossibilita o retorno.

Todo esse quadro faz com que a vítima fique sujeita a cair novamente nas mãos de traficantes, pois se encontra desamparada, em um país completamente estranho ao seu, longe de seus familiares, sem moradia e meios para se sustentar.

Assim, os serviços estatais de reintegração são essenciais para encerrar de fato o ciclo do tráfico. As vítimas resgatadas merecem proteção

não somente contra a retaliação do tráfico, mas também contra a revitimização por parte do governo, o que inclui o próprio sistema judicial (GAATW, 2006, p. 72). Os órgãos estatais devem interpretar e aplicar os dispositivos legais sob uma ótica humanística, e lembrar que se tratam de vítimas de graves violações, que merecem auxílio e proteção, por mais que sua situação no país seja irregular.

É óbvia a percepção, por fim, de que o Brasil tem o dever de propiciar meios adequados para que essas pessoas tenham acesso à justiça, e não se sintam intimidadas ao realizar uma denúncia. O medo do desamparo e da deportação não pode figurar como entrave ao combate do tráfico. Uma vez que o Estado detém o monopólio jurídico, visto que proibiu a realização de justiça com as próprias mãos, e pelo fato de se tratar de um direito incluso no mínimo existencial que visa garantir a dignidade da pessoa humana, ele tem a obrigação de prestar uma atuação jurisdicional efetiva, sob pena de ser responsabilizado.

Ademais, importante que o Estado aja sobre os fatores que levam a pessoa a se sujeitar a tais relações de trabalho. Nesse ponto, as alterações se fazem necessárias não apenas para prevenir que as vítimas estrangeiras do tráfico de pessoas caiam novamente nas redes dos aliciadores, mas também para prevenir o tráfico interno e o tráfico de brasileiros para o exterior.

Dessa maneira, a questão exige medidas mais profundas, que atinjam a estrutura do sistema, como a desconcentração de renda, a geração de empregos, garantia de educação e profissionalização a todos e a redução da pobreza no país. Ressalta Figueira (2011, p. 292) que, enquanto existir pessoas em situação de pobreza e desemprego, haverá gente disponível ao aliciamento e não haverá Código Penal ou medidas curativas que erradicarão do Brasil sua prática.

Assim, não se pode pensar na erradicação do tráfico de pessoas para trabalho escravo sem combater as causas originárias do problema. Conforme já salientado, ao Estado incumbe não apenas a função de garantir o direito à vida e à liberdade dos cidadãos, os chamados direitos de primeira geração. Cabe a ele, ainda, um papel proativo, no sentido de desenvolver condições mínimas para que aqueles direitos sejam exercidos de forma plena e com dignidade. Nesse ponto, adentram os direitos de

segunda geração, em que se exige do órgão estatal a prestação de políticas públicas, que correspondem aos direitos à saúde, educação, trabalho, habitação, previdência e assistência social, dentre outros.

Além do dever de garantia dos direitos acima, para que se possa falar em real possibilidade de erradicação do tráfico para trabalho escravo, necessário se faz o combate à pobreza e às desigualdades sociais, nos termos do que preceitua o artigo 9º, parágrafo 4º do Protocolo de Palermo. Isso porque, como visto, grande parte dos trabalhadores escravizados advém das zonas mais carentes, que comportam o maior número de pessoas vulneráveis ao crime.

Resta comprovada, portanto, a possibilidade de responsabilizar internacionalmente o Estado brasileiro pelas diversas violações de direitos das vítimas de tráfico de pessoas para trabalho escravo, visto que, em última instância, não cumpre com o dever de garantir a plena eficácia dos direitos humanos de todos que se encontrem em seu território.

Consequentemente, no Brasil, para que seja garantida efetividade ao Protocolo de Palermo e o combate eficaz do tráfico de pessoas para trabalho escravo, as políticas públicas de enfrentamento ao crime devem estimular o empoderamento dos indivíduos, tanto do ponto de vista individual como coletivo, e combater as causas estruturais que conduzem à vulnerabilidade, que colocam as possíveis vítimas na rota dos traficantes.

Assim, o Estado brasileiro tem a obrigação de reconhecer e proteger os direitos humanos de todas as pessoas que se encontrem em seu território, especialmente quando se trata de vítimas de um crime tão infamante como o tráfico de pessoas para exploração de mão-de-obra. Em decorrência da ratificação de diversos diplomas internacionais de proteção dos direitos humanos, em especial o Protocolo de Palermo, o Brasil deve respeitar e proteger os direitos das vítimas traficadas independentemente da sua nacionalidade, assim como permitir que essas pessoas exerçam seus direitos, através do fornecimento de meios que assegurem sua realização e lhes garantam condições para a reconstrução de uma vida pautada em respeito e dignidade.

## 5 CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou compreender como as violações sofridas por trabalhadores explorados que foram traficados podem refletir na responsabilização internacional do Estado.

Diferentemente dos primórdios tempos, em que o tráfico de escravos era uma prática aceita pela população e pelos governos, na atualidade referidas condutas são inadmissíveis, ao menos no plano formal.

Apesar disso, ainda hoje são descobertos casos de pessoas traficadas para serem exploradas no mercado de trabalho, e o Brasil, como país tanto de origem, quanto de destino das vítimas, não está alheio a essa situação. A diferença é que, se antes da Lei Áurea o trabalho escravo era estimulado pelos governantes, hoje esse cenário é impensável. Se antes o Estado não respondia pelos horrores cometidos contra os negros africanos, hoje responde no plano internacional não apenas por descumprir diversos tratados dos quais é signatário, mas por violar direitos humanos de vítimas inocentes de um crime infamante.

Essa temática traz à tona a discussão sobre a responsabilização não apenas dos grupos de traficantes, mas, primordialmente, do Estado, enquanto receptor de vítimas cruelmente exploradas como mão-de-obra escrava.

Diversos internacionalistas de peso defendem a ideia de responsabilização internacional do Estado pela violação de direitos humanos, ainda que o ato ilegal tenha sido praticado por particular ou grupo de particulares. A justificativa está no fato de que, nesses casos, o Estado peca pela omissão, por não garantir, por meio da estrutura político-administrativa que o cerca, a devida prevenção do crime e repressão aos criminosos, o que faz pairar uma enorme sensação de impunidade, e deixa as vítimas sem nenhum amparo.

Nesse contexto, corroboram para essas violações de direitos humanos o não cumprimento pelo Estado de seus compromissos internacionalmente assumidos. É justamente nesse ponto em que resta caracterizada a responsabilidade internacional do Brasil.

O Estado brasileiro viola diversos dispositivos previstos no Protocolo de Palermo, diploma internacional ratificado pelo país desde 2004, e não cumpre com o seu dever de prevenção e repressão do crime e



suporte às vítimas. Além disso, o Brasil peca pela não implementação de políticas públicas básicas, como saúde, educação e moradia. Pessoas que sofrem com a pobreza, com as desigualdades sociais e com a falta de recursos públicos, acham que não tem nada a perder ao aceitar uma proposta de emprego longe de sua terra natal, e só percebem o engano no local de destino.

É preciso, portanto, compreender que a escravidão contemporânea mudou seus caracteres, se comparada à escravidão do período colonial, e, hoje, como crime interligado ao tráfico de internacional de pessoas insere-se em um contexto muito mais amplo e diversificado, que mescla fatores culturais, políticos e econômicos.

Dessa forma, é necessário um esforço articulado e coordenado em níveis nacional e internacional dos governos e da sociedade civil. Não apenas o combate ao tráfico se faz importante, como também a proteção e o respeito aos direitos humanos das vítimas, independentemente de sua nacionalidade e situação migratória.

Quando todas essas barreiras aqui apresentadas forem enfrentadas pelo Estado, imbuídas de vontade política determinante, o primeiro passo terá sido dado rumo à erradicação do trabalho escravo no Brasil, bem como ao avanço da defesa dos direitos humanos e da dignidade humana.

## **REFERÊNCIAS**

ANDREUCCI, Ricardo Antonio. Tráfico de seres humanos e exploração do trabalho escravo – desafios e perspectivas da Organização do Trabalho na sociedade globalizada. In: MARZAGÃO JÚNIOR, Laerte I. (Org.). *Tráfico de Pessoas*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

BARROS, Rinaldo Aparecido. Apresentação. In: ANJOS, Fernanda Alves dos et al. (Org.). *Tráfico de pessoas: uma abordagem para os direitos humanos*. Brasília, DF: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação, 2013.

BRASIL. Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004. *Promulga o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças*. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5017.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5017.htm)>. Acesso em: 20 jan. 2015.

CASTILHO, Ela Wiecko V. Problematizando o conceito de vulnerabilidade para o tráfico internacional de pessoas. In: ANJOS, Fernanda Alves dos et al. (Org.). *Tráfico de pessoas: uma abordagem para os direitos humanos*. Brasília, DF: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação, 2013.

FIGUEIRA, Ricardo Rezende; FREITAS, Adriana da Silva. A escravidão por dívida no Pará: considerações a partir de relatórios de fiscalização. In: FIGUEIRA, Ricardo Rezende; PRADO, Adonia Antunes; SANT'ANA JÚNIOR, Horácio Antunes de (Org.). *Trabalho escravo contemporâneo: um debate transdisciplinar*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011.

GAATW: Aliança Global contra o Tráfico de Mulheres. *Direitos humanos e tráfico de pessoas: um manual*. Rio de Janeiro, Brasil, 2006.

JESUS, Damásio Evangelista de. *Tráfico internacional de mulheres e crianças – Brasil: aspectos regionais e nacionais*. São Paulo: Saraiva, 2003.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de direito internacional público*. 9. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

OIT. *Tráfico de pessoas para fins de exploração sexual*. Brasília, DF, 2006.

PHILLIPS, Nicola. Mirando nas redes globais de produção e acertando no trabalho forçado. In: FIGUEIRA, Ricardo Rezende; PRADO, Adonia Antunes; SANT'ANA JÚNIOR, Horácio Antunes de (Org.). *Trabalho escravo contemporâneo: um debate transdisciplinar*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 15. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015.

RAMOS, André de Carvalho. *Processo internacional de direitos humanos*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

REPÓRTER BRASIL (Brasil). *As marcas da moda flagradas com trabalho escravo*. 2012. Disponível em: <<http://reporterbrasil.org.br/2012/07/especial-flagrantes-de-trabalho-escravo-na-industria-textil-no-brasil/>>. Acesso em: 30 jun. 2015.

SAKAMOTO, Leonardo; PLASSAT, Xavier. Desafios para uma política de enfrentamento ao tráfico de seres humanos para o trabalho escravo. In: OLIVEIRA, Marina Pereira Pires. (Coord.). *Política nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas*. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2007.

SILVA, Waldimeiry Corrêa da. Tráfico de mulheres: necessidades, realidades e expectativas. In: FIGUEIRA, Ricardo Rezende; PRADO, Adonia Antunes; SANT'ANA JÚNIOR, Horácio Antunes de (Org.). *Trabalho escravo contemporâneo: um debate transdisciplinar*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011.

UNGARO, Gustavo Gonçalves. *Responsabilidade do estado e direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2012. (Série eDB).

## 7.

# VISIBILIDADE DOS DIREITOS DAS MULHERES NO SISTEMA INTERNACIONAL

*Cristina Grobério Pazó*  
*Renata Bravo dos Santos*

### 1 UM ESBOÇO SOBRE A EVOLUÇÃO DA PREVISÃO DOS DIREITOS HUMANOS DAS MULHERES

A Revolução Francesa garantiu igualdade, liberdade e fraternidade para os franceses, culminando com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789. Todavia, as mulheres não foram alcançadas por esses direitos. Rousseau, por exemplo, entendia que “[...] o fato de os homens serem fortes e de as mulheres dependerem deles para sua subsistência é um simples fato da vida com o qual as últimas devem se acostumar.” (OKIN, 2013, p. 144, tradução nossa), sendo essa uma demonstração do pensamento dos influenciadores da Revolução Francesa. Assim, a igualdade pretendida pela revolução era uma igualdade de homens para homens, ficando as mulheres em segundo plano. Registra-se, nesse sentido, que “[...] a adesão da mulher ao estatuto igualitário se dá como um ser relativo, existindo apenas como filha, esposa e mãe. Figura secundária definida em relação ao homem, o único verdadeiro sujeito de direito.” (ARNAUD-DUC apud MENDES, 2014, p. 31). Percebendo a exclusão das mulheres como sujeitas de direito, Olympe de Gouges escreveu a Declaração dos Direitos das Mulheres, sendo, todavia, guilhotinada

em 1791 pelos revolucionários (CORRÊA, 2001, p. 69). Foi a demonstração explícita de que o nome da Declaração não era por acaso; os direitos eram garantidos apenas aos homens do sexo masculino e não homens com o sentido de humanidade.

Séculos mais tarde, lançou-se esperança no tocante à conquista dos direitos das mulheres, especificamente quanto aos direitos humanos. Após as atrocidades cometidas na 2ª Guerra Mundial, com desrespeitos aos direitos inerentes ao homem e à mulher, surgiu a chamada concepção contemporânea dos direitos humanos, introduzida pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (PIOVESAN, 2012, p. 71). Ademais, conforme aponta Guilherme Assis de Almeida, “[...] o evento catalisador da formação do DIDH<sup>1</sup> foi, sem sobra de dúvida, a Segunda Grande Guerra Mundial.” (ALMEIDA, 2001, p. 86). Foi o momento em que os direitos humanos das mulheres começaram a ganhar visibilidade internacional, tendo a Declaração aventado a igualdade entre homens e mulheres, ao dispor em seu preâmbulo e artigo II.1., respectivamente:

Considerando que, na Carta, os povos das Nações Unidas proclamam, de novo, a sua fé nos direitos fundamentais do Homem, na dignidade e no valor da pessoa humana, *na igualdade de direitos dos homens e das mulheres* e se declaram resolvidos a favorecer o progresso social e a instaurar melhores condições de vida dentro de uma liberdade mais ampla.

Todo ser humano tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades estabelecidos nesta Declaração, *sem distinção de qualquer espécie*, seja de raça, cor, *sexo*, idioma, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição. (ONU, 1948, destaques das autoras).

A Declaração de 1948 garantiu a universalidade dos direitos humanos, “[...] considerando o ser humano como um ser essencialmente moral, dotado de unicidade existencial e dignidade, esta como valor intrínseco à condição humana.” (PIOVESAN, 2012, p. 72). Ocorre que, a exemplo do que de passou com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), essa universalidade dos direitos humanos não abarca as mulheres – ainda que o texto preveja expressamente a garantia dos referidos direitos

---

<sup>1</sup> DIDH: Direito Internacional dos Direitos Humanos

a elas. Essa constatação se deve ao fato de a mulher estar sempre revestida de invisibilidade.

Nesse contexto, Simone de Beauvoir descreveu na obra *O Segundo Sexo* (1949) os papéis que a mulher assume na sociedade, tendo a autora demonstrado que o “ser mulher” é fruto de uma construção social e não algo próprio da natureza da mulher. Beauvoir apontou, ainda, que a mulher é colocada sempre à margem do “primeiro” sexo, qual seja, o masculino, independentemente da condição que assume: esposa, mãe, prostituta, cortesão, viúva. Tal condição da mulher de ser posta em segundo plano, como o “outro” é fruto de uma construção social de séculos pensada em reprimir, subjugar, silenciar e oprimir as mulheres.

Desse modo, não bastava somente garantir formalmente a igualdade dos direitos humanos para os homens e as mulheres, afinal, estas não eram objeto de estudo, permanecendo em um plano subsidiário sempre. Foi preciso entender que as mulheres têm especificidades e que essas devem ser levadas em conta para que seus direitos humanos sejam efetivamente garantidos. Como aponta Flavia Piovesan,

[...] determinados sujeitos de direitos, ou determinadas violações de direitos, exigem uma resposta específica e diferenciada. Neste cenário as mulheres, as crianças, as populações afro-descendentes, os migrantes, as pessoas com deficiência, dentre outras categorias vulneráveis, devem ser vistas nas especificidades e peculiaridades de sua condição social. (PIOVESAN, 2012, p. 73).

Assim, no caminho para a aplicação material da igualdade de direitos humanos das mulheres, surgiu a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher, em 1979 (conhecida pela sigla em inglês CEDAW). O artigo 1º da Convenção trouxe luz ao que entende-se por discriminação contra a mulher:

Para fins da presente Convenção, a expressão “discriminação contra a mulher” significará toda distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo e que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício pela mulher, independentemente de seu estado civil, com base na igualdade do homem e da mulher, dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo. (CEDAW, 1979).

Em que pese a tentativa de eliminar a discriminação sofrida pelas mulheres, a referida Convenção encontrou barreiras significativas, como no caso do Brasil, que assinou a Convenção com reservas no que tange à família, em 1981, e ratificou em 1984 com as mesmas reservas. Foi apenas em 1994 que o Brasil retirou todas as reservas e ratificou plenamente a Convenção, seguindo a ordem da Carta Constitucional promulgada em 1988 de igualdade entre todos (CRETELLA NETO, 2008, p. 609).

Dessa forma, mesmo diante de um aparente avanço para dar visibilidade às mulheres como detentoras de direitos humanos na ordem internacional, estes não foram efetivados plenamente. Em verdade, o início da efetivação dos direitos humanos das mulheres no cenário internacional pode ser creditado à Declaração e Programa de Ação de Viena, de 1993, quando “[...] os direitos humanos das mulheres ganham, pela primeira vez, o reconhecimento integral da comunidade internacional.” (ALMEIDA, 2001, p. 81). Nesse sentido, o artigo 18 da Declaração aduz que:

18. Os Direitos Humanos das mulheres e das crianças do sexo feminino constituem uma parte inalienável, integral e indivisível dos Direitos Humanos universais. A participação plena das mulheres, em condições de igualdade, na vida política, civil, económica, social e cultural, aos níveis nacional, regional e internacional, bem como a erradicação de todas as formas de discriminação com base no sexo, constituem objetivos prioritários da comunidade internacional.

A violência baseada no sexo da pessoa e todas as formas de assédio e exploração sexual, nomeadamente as que resultam de preconceitos culturais e do tráfico internacional, são incompatíveis com a dignidade e o valor da pessoa humana e devem ser eliminadas. Isto pode ser alcançado através de medidas de carácter legislativo e da acção nacional e cooperação internacional em áreas tais como o desenvolvimento sócio-económico, a educação, a maternidade segura e os cuidados de saúde, e a assistência social.

Observa-se que a Declaração expressamente previu os direitos humanos das mulheres e das crianças do sexo feminino de forma autônoma, sem vinculação ao sexo masculino, estabelecendo que os Estados-partes e a comunidade internacional como um todo devem estabelecer medidas para impedir a violência baseada no gênero e todas as violações de direitos humanos decorrentes da situação de “mulher” e “menina”.

Registra-se, nessa questão, que os tratados, as convenções, as declarações, e os instrumentos de direito internacional que fazem referência ao homem no intuito de abarcar todos os seres humanos são falhos e violadores dos direitos das mulheres, vez que reafirmam a situação de invisibilidade da mulher, que possui demandas diferentes das demandas masculinas e precisa ver seus direitos expressamente delimitados e efetivados de forma direta – e não por intermédio do homem. Por isso, entender que “homem” abrange os homens e as mulheres é violador de direitos; a mulher precisa ser falada, ouvida, sobre ela é necessário ser escrito, a fim de que ela possa sair da situação de imanência que é imposta a ela, como observou Simone de Beauvoir (2009). Nesse ponto, a Declaração e Plano de Ação de Viena de 1993 avançou de forma significativa, como demonstrado acima, além de merecer destaque o fato de que a Declaração utiliza o termo “pessoa humana” e não homem.

No ano seguinte, foi adotada a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, conhecida como “Convenção de Belém do Pará”, importante instrumento para prevenir, punir e acabar com as violências sofridas pelas mulheres em razão de sua alegada vulnerabilidade e fragilidade fundada no gênero. E, já no final da década de 1990, foi elaborado o Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 10 de dezembro de 1999, que adentrou no ordenamento jurídico brasileiro em 2002, por meio do Decreto n. 4.316.

Percebe-se, pelo apresentado, que a partir do ano de 1993 a tentativa de efetivação pelo sistema internacional dos direitos humanos das mulheres foi alavancada, com o intuito de impedir que as mulheres sofram discriminação e/ou violência unicamente com base no gênero. Em que pese esse aparente avanço, a invisibilidade da mulher continua muito latente e as violações dos seus direitos são frequentes.

## **2 QUEM DENUNCIA AS VIOLAÇÕES DOS DIREITOS HUMANOS DAS MULHERES?**

Antes de procurar responder essa indagação, necessário esclarecer a escolha pelo uso de “mulher” e não de “gênero”. Consoante demonstra Joan Scott, o termo “gênero” é utilizado nos trabalhos para garantir serie-

dade, vez que o referido termo é mais neutro e objetivo do que “mulheres” (SCOTT, 1989, p. 6). Nesse sentido, o uso de “gênero” demonstra certa neutralidade, não havendo, necessariamente, tomada de posição no tocante às desigualdades ou ao poder exercido pelos homens às mulheres e, “Enquanto o termo ‘história das mulheres’ revela a sua posição política ao afirmar [...] que as mulheres são sujeitos históricos legítimos, o ‘gênero’ inclui as mulheres sem as normas, e parece assim não se constituir uma ameaça crítica.” (SCOTT, 1989, p. 6). Assim, para alcançar a visibilidade necessária das mulheres, fazendo o contraste expresso com os homens, sua centralidade e visibilidade, e retirando a mulher da clandestinidade e subsidiariedade que lhe é imposta, o uso do termo “mulher” se mostra mais relevante para o presente estudo.

Como afirmado no capítulo anterior, os direitos dos e para os homens começaram a ser conquistados há séculos, sendo a Revolução Francesa e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 um marco nessa conquista. Já com relação aos direitos humanos das mulheres, estes somente tiveram notoriedade internacional em 1979, com a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher, mas o início da efetivação dos direitos das mulheres foi alcançado somente em 1993, com a Declaração e Plano de Ação de Viena. Verifica-se, portanto, um enorme atraso no reconhecimento e na garantir dos direitos humanos das mulheres.

Essa invisibilidade da mulher no cenário internacional é perceptível inclusive quando já há instrumentos internacionais para garantia dos seus direitos, todavia os mesmos são rechaçados, ou melhor, ignorados. Isso se dá porque os organismos, os grupos que lutam pelos direitos das mulheres conseguem pouca ressonância no cenário internacional, afinal há outros interesses predominantes dos Estados que impedem essa visibilidade necessária, inclusive a soberania dos Estados Nacionais.

No Brasil, o caso mais emblemático de denúncia de violação de direitos humanas da mulher foi no que tange às violências sofridas por anos por Maria da Penha. Maria da Penha sofreu inúmeras agressões pelo então marido, tendo este efetuado disparos de arma de fogo contra ela enquanto dormia, assim como tendo tentado eletrocutá-la, tendo, em 1983, deixado Maria da Penha paraplégica. Condenado em primeira instância,



o agressor de Maria da Penha permanecia em liberdade após quinze anos transcorridos do crime, o que causou indignação e levou

[...] em 1998, a apresentação do caso à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (OEA) [...] Em 2001, após 18 anos da prática do crime, em decisão inédita, a Comissão Interamericana condenou o Estado brasileiro por negligência e omissão em relação à violência doméstica. (PIOVESAN, 2012, p. 80).

A Comissão Interamericana entendeu que o Brasil violou os direitos garantidos e os deveres assumidos enquanto Estado na Convenção de Belém do Pará. Assim, na tentativa de dar efetividade aos direitos humanos das mulheres, em especial à prevenção e punição das violências sofridas por elas, e seguindo a decisão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em 2006 o Congresso Nacional brasileiro decretou a Lei n. 11.340, popularmente conhecida como “Lei Maria da Penha”, que, em seu artigo 1º

[...] cria mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Violência contra a Mulher, da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher e de outros tratados internacionais ratificados pela República Federativa do Brasil; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; e estabelece medidas de assistência e proteção às mulheres em situação de violência doméstica e familiar. (BRASIL, 2006).

Foi um avanço, disso não restam dúvidas. Mas ainda é preciso avançar muito mais, principalmente no que concerne à situação da mulher encarcerada. A invisibilidade da mulher enquanto detentora de direitos humanos se agrava quando ela se encontra em situação de encarceramento, vez que se a pessoa presa já é vista à margem da sociedade, a mulher presa é duplamente marginalizada, ignorada, neutralizada, invisibilizada. As violações de direitos humanos sofridas por mulheres encarceradas, dessa forma, dificilmente chegam ao conhecimento da sociedade, pois essas mulheres estão no local determinado a elas pela própria sociedade: o privado, a imanência.

A invisibilidade da mulher encarcerada foi descrita de forma cristalina pela ex-presidente da Comissão de Direitos Humanos da OAB/ES, Nara Borgo Cypriano Machado, em recente entrevista:

[...] o que acontece com as mulheres... se a gente não for lá, ninguém fala delas pra gente. Porque as mulheres reclamam as violações de direitos dos homens, mas os homens não... as mulheres sofrem com isso. Vou te falar que existem pouquíssimas denúncias referentes às mulheres. Se a gente não fosse lá de forma espontânea, a gente não teria isso. (MACHADO, 2016).

### 3 O CASO BRASIL

O que foi discutido até o presente momento pode ser ilustrado com as violações que ocorrem no Brasil. No estado do Espírito Santo, por exemplo, violações de direitos humanos de adultos em situação de encarceramento e de adolescentes internados em razão de prática de atos infracionais foram e ainda são frequentes. Isso levou à denúncia do país no plano internacional por violação de direitos humanos dos presos, no emblemático e triste caso conhecido como “masmorras de Hartung”<sup>2</sup>.

Após uma inspeção do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária nas unidades prisionais do Espírito Santo, em 2006, verificou-se que a superlotação estava em níveis alarmantes, sendo exigido do Governo estadual que tomasse providências a fim de conter essas violações de direitos. Assim, com o escopo de reduzir a superlotação, foram instaladas as conhecidas “celas metálicas”, que eram contêineres de carga adaptados, utilizados em unidades prisionais e também na Unidade de Internação Socioeducativa para abrigar adolescentes em conflito com a lei (RIBEIRO JÚNIOR, 2012, p. 41). Ocorre que essas celas não tinham as mínimas condições humanas para abrigar os presos e internados, com violações de todos os tipos de direitos: doenças sem tratamento, superlotação, mortes e esquitejamentos, torturas, ausência de banheiro, convívio com ratos, temperatura elevadíssima. Em razão disso e após tentativas de solucionar os problemas com o governo local – sem sucesso –, foi realizado

<sup>2</sup> O nome faz referência ao governador do estado do Espírito Santo à época, Paulo Hartung.

pedido de intervenção federal no estado do Espírito Santo<sup>3</sup>, o que também foi ignorado pela Procuradoria-Geral da República.

Diante da inércia do Estado brasileiro frente às violações de direitos humanos anunciadas, o Conselho Estadual de Direitos Humanos do Espírito Santo, a *Justiça Global* e a Conectas Direitos Humanos denunciaram a situação na 13ª Reunião Anual do Conselho de Direitos Humanos da ONU, ocorrido em Genebra (RIBEIRO JÚNIOR, 2012, p. 45). Foi então que a afronta do Brasil quanto às Regras Mínimas para Tratamento dos Reclusos (1955) e a diversos outros instrumentos internacionais garantidores dos direitos humanos das pessoas (sejam elas encarceradas ou não) ganhou visibilidade internacional. A partir de tal denúncia, o Estado brasileiro e o governo capixaba tomaram algumas providências para impedir as graves violações de direitos humanos relatadas, como a completa inutilização das celas metálicas utilizadas como unidades prisionais. Mas muitas violações continuam a ocorrer, em especial quanto aos direitos humanos das mulheres presas.

Se o direito internacional foi efetivo e garantiu os direitos humanos das mulheres no caso Maria da Penha, o mesmo não pode ser afirmado no tocante às mulheres em situação de encarceramento. Questiona-se, então, a razão para que isso ocorra e a resposta pode ser encontrada na extrema invisibilidade das nuances e dos direitos das mulheres encarceradas. No caso da Maria da Penha, a situação de violência era explícita, visível para a Justiça brasileira e para o sistema internacional; não era possível ignorar tal situação. Já no caso das mulheres presas que têm muitos de seus direitos violados, a situação é velada, imperceptível à maioria que se depara com o sistema prisional.

As Regras Mínimas para Tratamento dos Reclusos, de 1955, começaram a prever direitos para as mulheres presas. Assim, as Regras determinaram que não haverá discriminação na aplicação das mesmas quanto ao sexo, que deverá haver separação entre pessoas presas de sexos diferentes, além de preverem que “nos estabelecimentos prisionais para mulheres devem existir instalações especiais para o tratamento de presas grávidas, das que tenham acabado de dar à luz e das convalescentes”. Em que pese tais previsões, as mulheres encarceradas vem sofrendo violações de seus direitos

---

<sup>3</sup> Requerimento de Intervenção Federal. Disponível em: <[http://www.estadao.com.br/infograficos/2009/11/crimesnobrasil\\_if\\_es.pdf](http://www.estadao.com.br/infograficos/2009/11/crimesnobrasil_if_es.pdf)>. Acesso em: 16 fev. 2016.

constantemente, sem que essas violações sejam denunciadas e levadas aos organismos internacionais, como aconteceu no citado caso das “masmorras de Hartung”.

No Brasil, para se ter um parâmetro da invisibilidade da mulher segregada, somente em 2014 foi instaurada a Portaria Interministerial n. 210 instituindo a Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional (PNAMPE). Com isso, nota-se como o Estado demorou a perceber a existência de mulheres presas e as necessidades das mesmas que são completamente específicas e foram anuladas por muito tempo. Nesse sentido, todas as pessoas privadas de sua liberdade recebiam tratamento uniforme, sendo ignoradas as demandas específicas de cada gênero; ou melhor, todas as pessoas presas eram tratadas como homens.

Assim, foi divulgado o primeiro INFOPEN MULHERES, com dados de junho de 2014, cujo objetivo do relatório é declaradamente “[...] contribuir para sanar uma lacuna quanto à disponibilidade de acesso a dados penitenciários por gênero que possam servir para o diagnóstico e planificação de políticas voltadas à superação dos problemas.” (INFOPEN 2014).

E ainda no ano passado, as pesquisadoras Nana Queiroz e Débora Diniz lançaram dois estudos a partir de entrevistas realizadas com mulheres presas: “Presos que menstruam: A brutal vida das mulheres – tratadas como homens – nas prisões brasileiras” e “Cadeia: Relatos sobre mulheres”, respectivamente.

Os dados obtidos pelo INFOPEN MULHERES e os estudos de Nana Queiroz e Débora Diniz denunciam situações alarmantes de violações de direitos humanos das mulheres. Uma violação dos direitos das mulheres presas é quanto à sua higiene e saúde, vez que, como observado por Nana Queiroz, “Em geral, cada mulher recebe por mês dois papéis higiênicos (o que pode ser suficiente para um homem, mas jamais para uma mulher, que o usa para dias necessidades distinta) e dois pacotes com oito absorventes cada.” (QUEIROZ, 2015, p. 182). Ainda quanto à saúde da mulher encarcerada, em 30 de junho de 2014 havia 37 médicos ginecologistas em todo o sistema prisional brasileiro, para atender o número de

37.380 mulheres presas no mesmo período, dado que comprova o descaso com a saúde delas, violando direitos reprodutivos, inclusive.

Também há violação dos direitos humanos das mulheres em situação de encarceramento que estão grávidas, como o caso de Clarice (nome fictício) que teve seu primeiro filho algemada no estado de São Paulo e narra um pouco do sofrimento vivido:

Tomei banho gelado os nove meses de gravidez. Quando minha bolsa estourou, fiquei umas quatro horas esperando a viatura. Fui de bonde (*camburão*) pro hospital, sentada lá atrás na lata, sozinha e algemada. Tive meu filho algemada, não podia me mexer. Fui tratada igual cachorro pelo médico. De lá fui pra unidade do Butantã com meu filho, achando que iria amamentar os seis meses, mas tinham reduzido pra três. (DIP, 2014).

Outro direito rechaçado das mulheres gestantes e de seus filhos que nascem na prisão é quanto às creches e berçários, violando as Regras Mínimas de Tratamentos dos Reclusos. Consoante os dados do INFOPEN MULHERES, do total de unidades prisionais destinadas exclusivamente para mulheres, apenas 32% delas dispõem de berçário ou centro de referência materno-infantil e 5% dessas unidades possuem creche. Já nas unidades mistas, apenas 3% possuem berçário centro de referência materno-infantil e nenhuma dispõe de creche, um dado alarmante e violador de direitos tanto da mulher quanto da criança. Ademais, segundo o INFOPEN MULHERES, das unidades exclusivamente femininas, 34% possuem celas destinadas para gestantes, percentual que cai para 6% quando se trata de unidades mistas.

A data recente dos referidos levantamentos e estudos demonstra o atraso na garantia dos direitos humanos das mulheres, contrapondo um suposto avanço que teria ocorrido com a denúncia em 1998 do caso Maria da Penha à Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA. Como afirmado pela entrevista Nara Borgo Machado em trecho anteriormente transcrito, se os organismos defensores dos direitos humanos (como é o caso da Ordem dos Advogados do Brasil) não forem até as unidades prisionais e procurarem levantar as violações sofridas pelas mulheres, ninguém leva essas reclamações até as entidades defensoras, relegando essas

mulheres ao esquecimento. Destacou ainda a entrevistada Nara Borgo, fazendo referência ao sistema carcerário do estado do Espírito Santo,

[...] não existe nenhuma política pra questão da mulher. Existe presídio e existe regra de presídio e se é homem ou se é mulher, todo mundo se submete igual. Então, isso já é uma grande violação... Tá preso é tudo igual, eu não crio políticas pras mulheres, nem pra melhor nem pra pior, elas se submetem às políticas masculinas... é um padrão. (MACHADO, 2016).

Percebe-se que no plano internacional só obtêm visibilidade os casos de violações de direitos humanos que caracterizem agressões explícitas, facilmente perceptíveis, como homicídios e superlotações. Foi o que ocorreu no caso das “masmorras de Hartung”, quando a denúncia ao sistema internacional de violações de direitos humanos dos presos capixabas surtiram efeito no plano interno. Por outro lado, as violações de direitos de gênero não recebem a mesma visibilidade e isso pode ser explicado porque quando há inspeções nas unidades prisionais femininas, a título de exemplo, as questões importantes para as mulheres não são vistas como direitos inerentes à pessoa, como com relação ao número adequado de absorventes ou de médicos ginecologistas. Assim, os relatos apresentados anteriormente demonstram que esses direitos humanos das mulheres em situação de encarceramento são tratados como direitos de segunda categoria, o que contraria a Declaração e Plano de Ação de Viena, de 1993, que define os direitos humanos como indivisíveis, universais, interdependentes e interrelacionados.

Diante do apresentado, nota-se que sequer no interior do Estado Brasileiro os direitos humanos das mulheres presas estão sendo observados e garantidos materialmente, situação que se agrava muito mais no cenário internacional, sendo que a comunidade internacional desconhece as violações dos direitos humanos das mulheres – encarceradas, nesse caso –, vez que não há olhar sobre essas mulheres e sobre a possibilidade de as mesmas serem detentoras de direitos, inexistindo denúncia em favor delas.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Como visto, os direitos humanos dos homens são garantidos e efetivados desde muito tempo, sendo que os direitos das mulheres foram ignorados por séculos. Há menos de três décadas, entretanto, a partir da Declaração e Plano de Ação de Viena (1993) iniciou-se, no plano internacional, a efetivação dos direitos humanos das mulheres ou, ao menos, a tentativa de ver esses direitos materialmente garantidos às mulheres. Nesse contexto, o Brasil é signatário de diversos instrumentos internacionais para a garantia dos direitos humanos das pessoas, todavia viola diversos dos direitos que se propõe a resguardar.

Especificamente no caso de violações de direitos humanos das pessoas presas, o Brasil foi denunciado internacionalmente por ter afrontado gravemente tais direitos, todavia essas denúncias foram a respeito de violações expressas de direitos humanos de pessoas do sexo masculino, que estavam presos em situações degradantes de superlotação, de esquadramento de encarcerados, de convivência com ratos, com pessoas infectadas com doenças contagiosas. Assim, bastou que os organismos de defesa de direitos humanos mostrassem um relatório com fotografias de cenas horríveis retratando essas violações para que a pressão internacional fosse forte o suficiente e o Estado brasileiro agisse a fim de coibir a continuidade de tais violações.

No caso das mulheres encarceradas, todavia, a situação é muito diferente, não havendo denúncias ao sistema internacional das violações de direitos dessas mulheres, razão pela qual não há, via de consequência, pressão internacional para que a situação das mulheres presas melhore e para que elas vejam seus direitos garantidos. Isso se dá em razão da invisibilidade quanto às mulheres que permeia tanto a sociedade brasileira quanto o sistema internacional. Assim, enquanto os direitos das mulheres forem percebidos como direitos de segunda categoria, dificilmente os organismos internacionais terão ciência das atrocidades cometidas no sistema prisional brasileiro com relação às mulheres, continuando o Estado brasileiro a violar tratados internacionais garantidores de direitos humanos de todas as pessoas, sem qualquer distinção, inclusive de sexo.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Guilherme Assis de. *Direitos humanos e não-violência*. São Paulo: Atlas, 2001.
- BEAUVOIR, Simone de. *O segundo sexo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2009.
- BRASIL. Lei nº 11.340, de 07 de agosto de 2006. *Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/11340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11340.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2016.
- CORRÊA, Sônia. Violência e os direitos humanos das mulheres: a ruptura dos anos 90. In: NOVAES, Regina (Org.). *Direitos humanos: temas e perspectivas*. Rio de Janeiro: Mauad, 2001. p. 67-74.
- CRETELLA NETO, José. *Curso de direito internacional penal*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2008.
- DECLARAÇÃO e Plano de Ação de Viena. 1993. Disponível em: <<http://www.todosnos.unicamp.br:8080/lab/legislacao/legislacao-internacional/Declaracao%20e%20Programa%20de%20Accao%20de%20Viena.doc/view>>. Acesso em: 16 fev. 2016.
- DINIZ, Debora. *Cadeia: relatos sobre mulheres*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.
- DIP, Andrea. ‘Tive meu filho algemada’, conta encarcerada que ganhou bebê. *Terra*, 12 ago. 2014. Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/brasil/policial/tive-meu-filho-almemada-conta-encarcerada-que-ganhou-bebe,e79fc64b46bc7410VgnVCM3000009af154d0RCRD.html>>. Acesso em: 9 fev. 2016.
- MACHADO, Nara Borgo Cypriano. *A situação da mulher presa no Espírito Santo sob a ótica da Comissão de Direitos Humanos da OAB* [28 jan. 2016]. Entrevista concedida a Renata Bravo dos Santos. Vitória, Espírito Santo, 2016.
- MENDES, Soraia da Rosa. *Criminologia feminista: novos paradgmas*. São Paulo: Saraiva. 2014.
- OKIN, Susan Moller. *Women in western political thought*. Princeton: Princeton University Press, 2013.



ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2016.

PIOVESAN, Flávia. A proteção internacional dos direitos humanos das mulheres. *Revista da EMERJ*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 57, p. 70-89, jan./mar. 2012. Disponível em: <[http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista57/revista57\\_70.pdf](http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista57/revista57_70.pdf)>. Acesso em: 15 fev. 2016.

QUEIROZ, Nana. *Presos que menstruam: a brutal vida das mulheres – tratadas como homens – nas prisões brasileiras*. 3. ed. Rio de Janeiro: Record, 2015.

REGRAS mínimas para o tratamento dos reclusos. 1955. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direitos-Humanos-na-Administra%C3%A7%C3%A3o-da-Justi%C3%A7a.-Prote%C3%A7%C3%A3o-dos-Prisioneiros-e-Detidos.-Prote%C3%A7%C3%A3o-contr-a-Tortura-Maus-tratos-e-Desaparecimento/regras-minimas-para-o-tratamento-dos-reclusos.html>>. Acesso em: 16 fev. 2016.

RIBEIRO JÚNIOR, Humberto. *Encarceramento em massa e criminalização da pobreza no Espírito Santo: as políticas penitenciárias e de segurança pública do governo de Paulo Hartung (2003-2010)*. Vitória: Cousa, 2012.

SCOTT, Joan. *Gênero: uma categoria útil para análise histórica*. Tradução Christine Rufino Dabat e Maria Betânia Ávila. 1989. Disponível em: <[http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/185058/mod\\_resource/content/2/G%C3%AAnero-Joan%20Scott.pdf](http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/185058/mod_resource/content/2/G%C3%AAnero-Joan%20Scott.pdf)>. Acesso em: 15 fev. 2016.



## 8.

# A (IN)AÇÃO DA UNIÃO AFRICANA DIANTE DAS VIOLAÇÕES DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DOS LGBT<sup>1</sup>

*Karine de Souza Silva*

*Renan Batista Jark*

### CONSIDERAÇÕES INICIAIS

As violações dos direitos humanos das minorias sexuais são práticas recorrentes em todos os rincões do globo, mas ganham uma conotação especial no continente africano, onde o sistema regional de proteção ainda não se encontra completamente consolidado.

A proteção aos coletivos dos LGBT<sup>2</sup> (lésbicas, gays, bissexuais e transexuais) encontra sólido fundamento no Direito Internacional dos Direitos Humanos, através de variados instrumentos normativos tanto gerais quanto específicos, nomeadamente, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP), o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), a Declaração sobre Orientação Sexual e Identidade de

---

<sup>1</sup> Esta pesquisa foi desenvolvida com apoio do CNPq.

<sup>2</sup> Compreende-se como direitos LGBT aqueles voltados à proteção das minorias representadas por esse acrônimo. Constituem-se como uma forma de direito à sexualidade, conforme nomeia Kuwali (2014). Portanto, “Direito à sexualidade apresenta uma reivindicação positiva pela sexualidade como um aspecto fundamental do ser humano, o qual é central para o completo desenvolvimento da personalidade humana e para o gozo dos Direitos Humanos, incluindo a liberdade de consciência e a proteção à integridade física.” (KUWALI, 2014, p. 26, tradução nossa).

Gênero das Nações Unidas, a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (CADHP), os princípios de Yogyakarta, entre outros.

Na esfera regional, a salvaguarda de tais prerrogativas é entregue à competência dos sistemas de proteção orquestrados por Organizações Internacionais, como a União Africana que é a guardiã dos direitos consagrados na CADHP, em vigor desde 1986.

Nesta esteira, o presente artigo objetiva apresentar o panorama da salvaguarda dos direitos dos coletivos LGBT na União Africana, com ênfase no lento percurso de incorporação da temática na agendados órgãos que compõem o sistema regional de proteção.

Parte-se aqui do pressuposto de que é fundamental reforçar os mecanismos protetivos e empoderar os atores que foram parte do sistema – tais como a Comissão, a Corte, as Organizações não-governamentais (ONGs), os defensores de direitos humanos, a sociedade civil, etc. –, para que os Estados cumpram as normativas internacionais às quais estão obrigados.

Desta forma, o primeiro tópico apresentará o panorama da proteção aos direitos LGBT nos Estados do continente africano, com especial ênfase nos pontos de consenso e dissenso entre as normas domésticas e as internacionais. No segundo item, será feita uma breve exposição sobre o Sistema Africano de Direitos Humanos para, em seguida, discorrer sobre a trajetória da inclusão dos Direitos LGBT na agenda da União Africana. Por fim, as considerações finais atestam para a necessidade do empoderamento dos atores do sistema de proteção.

## **1 A PROTEÇÃO AOS COLETIVOS LGBT PELOS ESTADOS AFRICANOS: ENTRE O CONSENSO E O DISSENSO COM RELAÇÃO ÀS NORMAS INTERNACIONAIS**

No cenário internacional há um amplo e consolidado arcabouço normativo em favor das minorias sexuais. Entretanto, os direitos desses coletivos são desrespeitados rotineiramente em todos os continentes. Na atualidade, há 76 países que tipificaram as relações homossexuais como condutas criminosas (HRC, 2015). As punições para tais casos assumem

diferentes formas e graus, podendo chegar ao extremo de condenação à prisão perpétua ou até à pena de morte.

No continente africano encontram-se quase a metade dos Estados do mundo que transformaram a homossexualidade em crime, perfazendo um total de 34 países<sup>3</sup>. Dentre as nações que criminalizam a homossexualidade, 02 delas possuem, inclusive, leis antipropaganda homossexual<sup>4</sup>. Muitos países punem os LGBT com a pena de prisão que, em alguns casos, pode ser perpétua<sup>5</sup>. Em 04 Estados africanos a homossexualidade é castigada com a pena de morte, a saber: Mauritânia<sup>6</sup>, Sudão<sup>7</sup>, a Nigéria (região norte)<sup>8</sup> e a Somália (região sul)<sup>9</sup> (AMNESTY INTERNATIONAL, 2013).

Dos 54 Estados africanos, a homossexualidade só é reconhecida legalmente em 20 deles<sup>10</sup>. No entanto, dentre os que não criminalizam a homossexualidade, 07 mantêm diferentes idades de consentimento para relacionamentos heterossexuais e homossexuais<sup>11</sup>. Somente uma nação

---

<sup>3</sup> Argélia, Angola, Botsuana, Burundi, Camarões, Comores, Egito, Eritreia, Etiópia, Gâmbia, Gana, Guiné, Quênia, Libéria, Líbia, Malawi, Mauritânia, Maurício, Marrocos, Namíbia, Nigéria, Senegal, Seicheles, Serra Leoa, Somália, Sudão do Sul, Sudão, Suazilândia, Tanzânia, Togo, Tunísia, Uganda, Zâmbia e Zimbábue. No entanto, é interessante notar que em 09 desses países a ilegalidade só é válida para o sexo masculino, de forma que a homossexualidade feminina não se constitui como crime: Egito, Gana, Maurício, Namíbia, Seicheles, Serra Leoa, Suazilândia, Tunísia e Zimbábue (CARROL; ITABORAHY, 2015, p. 28).

<sup>4</sup> Argélia e Nigéria. A lei antipropaganda homossexual visa punir expressões e manifestações de atos homossexuais em situações públicas, baseando-se, principalmente, no pretexto de proteção da moralidade coletiva (CARROL; ITABORAHY, 2015, p. 33).

<sup>5</sup> Serra Leoa, Sudão, Tanzânia, Uganda e Zâmbia são países que podem punir a homossexualidade com a prisão perpétua. Argélia, Angola, Botsuana, Burundi, Camarões, Comores, Egito, Eritreia, Etiópia, Gâmbia, Gana, Guiné, Quênia, Libéria, Líbia, Malawi, Mauritânia, Maurício, Marrocos, Namíbia, Nigéria, Senegal, Seicheles, Somália, Sudão do Sul, Suazilândia, Togo, Tunísia e Zimbábue são países que punem a homossexualidade com prisão (CARROL; ITABORAHY, 2015).

<sup>6</sup> De acordo com o Artigo 308o do Código Penal, baseado nas leis islâmicas (Sharia), a pena de morte é executada por apedrejamento público. Essa lei é codificada e atualmente implementada (AMNESTY INTERNATIONAL, 2013).

<sup>7</sup> A reincidência de um ato sexual entre homossexuais pode ser punida com a pena de morte, de acordo com as leis islâmicas implementadas nesse país. Essa lei é codificada e atualmente implementada (AMNESTY INTERNATIONAL, 2013).

<sup>8</sup> Doze estados do norte da Nigéria adotaram leis islâmicas que podem punir a homossexualidade masculina com a pena de morte. Nestes estados, a pena máxima para a homossexualidade feminina pode ser acotamento ou prisão. (AMNESTY INTERNATIONAL, 2013)

<sup>9</sup> De acordo com a lei islâmica aplicada nessa região do país, a homossexualidade pode ser punida com castigos corporais ou pena de morte (AMNESTY INTERNATIONAL, 2013).

<sup>10</sup> África do Sul, Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Chade, Costa do Marfim, Djibuti, Gabão, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Lesoto, Madagascar, Mali, Moçambique, Níger, República Centro-Africana, República do Congo, República Democrática do Congo, Ruanda e São Tomé e Príncipe (CARROL; ITABORAHY, 2015, p. 25).

<sup>11</sup> Benin, Costa do Marfim, Gabão, Madagascar, Níger, República Democrática do Congo e Ruanda (CARROL; ITABORAHY, 2015, p. 31).

africana – a África do Sul – concede direitos de igualdade completa com relação ao casamento e à permissão para adoção por casais do mesmo sexo, além de oferecer proteção constitucional contra discriminações e interditar o incitamento ao ódio baseado na orientação sexual<sup>12</sup>. No mesma linha, a discriminação no trabalho fundada em orientação sexual é proibida em 07 Estados africanos<sup>13</sup>.

O tratamento ofertado aos LGBT africanos assume uma configuração variada, na qual existem os Estados que atuam em consenso com relação às normas de Direito Internacional e os que optaram por seguir a linha do dissenso. Ou seja, tanto há países que trafegam nas vias do retrocesso, de negação e esvazição de toda uma trajetória internacional de lutas, como há nações que se empenham em transitar nas vias da evolução normativa rumo à legitimação da proteção. Moçambique, por exemplo, descriminalizou a homossexualidade<sup>14</sup> recentemente em 2014. Do lado oposto, está a Nigéria que aprovou, também em 2014, uma norma<sup>15</sup> que visa banir os relacionamentos homoafetivos. No mesmo círculo de Estados que hostilizam os LGBT e que penalizam “atos homossexuais” com prisões, encontram-se Burundi, Camarões, Egito, Gabão, Gâmbia, Nigéria, Tanzânia, Uganda e Zâmbia, entre outros (CARROL; ITABORAHY, 2015, p. 102).

<sup>12</sup> A partir de 1994, a África do Sul foi o primeiro país do mundo a conceder proteção constitucional contra a discriminação com base na orientação sexual. Desde 2000, proíbe o incitamento ao ódio baseado em orientação sexual. Desde 2002 tornou legal a adoção conjunta por casais do mesmo sexo. Tornou-se também, em 2006, o primeiro país africano a legalizar o casamento igualitário entre pessoas do mesmo sexo (CARROL; ITABORAHY, 2015).

<sup>13</sup> África do Sul, Botsuana, Cabo Verde, Maurício, Moçambique, Namíbia e Seicheles (CARROL; ITABORAHY, 2015, p. 34).

<sup>14</sup> Em dezembro de 2014 ocorreu uma revisão do Código Penal que substitui a antiga lei datada de 1886. Entrando em vigor em junho de 2015, o novo Código Penal remove os Artigos 70º e 71º, os quais anteriormente criminalizavam as relações entre pessoas do mesmo sexo (GASPAR et al., 2015) De acordo com o revogado Artigo 71º, o qual versava sobre “Aplicação de Medidas de Segurança”, era determinado que: “d) aos que se entreguem habitualmente à prática de vícios contra a natureza; [...] 3. [...] será imposta, pela primeira vez, a caução de boa conduta ou a liberdade vigiada e, pela segunda, a liberdade vigiada com caução elevada ao dobro, ou o internamento.” (MOÇAMBIQUE, 2013).

<sup>15</sup> A lei promulgada pelo presidente Goodluck Jonathan em janeiro de 2014, nomeada *Same-Sex Marriage (Prohibition) Act*, que infligiu um trato mais severo aos LGBT, incluiu na definição de ‘casamento homossexual’ qualquer pessoa que estivesse em um relacionamento homossexual. Logo, não só o casamento, como também as demonstrações públicas de afeto foram proibidas. Essa nova normativa prevê punição de até quatorze anos de prisão para os homossexuais que contraíam casamento ou união civil. A norma em questão não prevê nem o reconhecimento dos casamentos homossexuais realizados fora do país. Além disso, essa nova regra também proíbe organizações e associações de homossexuais e estabelece que qualquer testemunho, auxílio ou encorajamento a esse modo de relacionamento pode acarretar em uma prisão de até dez anos (NIGERIA, 2013).

Neste sentido, é relevante atestar que as normas punitivas são meios de controle social, seletivo, por parte de Estados que são incapazes de promover o desenvolvimento social e que se utilizam do sistema penal para reprimir os que já são abandonados pelos próprios setores públicos, retirá-los do campo de visibilidade com intuito de frear os que são propensos à contestação e submetê-los aos moldes dominantes.

Por outro lado, a criação de condutas criminalizáveis acarreta uma série de efeitos colaterais e desencadeia um leque perigoso de arbitrariedades contra indivíduos que passam a ser tratados como desviados e perigosos. De acordo com o primeiro relatório da Organização das Nações Unidas (ONU) baseado em estudos sobre a orientação sexual e a identidade de gênero, (OHCHR, 2013, p. 29) as “leis que criminalizam a homossexualidade dão origem a uma série de violações independentes, mas inter-relacionadas”, legitimando preconceitos, aumentando a estigmatização social e as situações de vulnerabilidade e expondo indivíduos a crimes de ódio, abusos policiais, violência familiar, torturas, ameaças de morte e outras formas de violação dos direitos humanos<sup>16</sup>.

Essas legislações discriminatórias internas violam uma série de princípios amplamente consagrados no Direito Internacional dos Direitos Humanos. Mesmo que as expressões como “LGBT” ou “minorias sexuais” não estejam claramente expostas em alguns documentos, as pessoas pertencentes a essas minorias gozam da mesma proteção que é concedida a todos os seres humanos, seja em virtude dos preceitos elencados na DUDH e mesmo na CADHP, que atribuem prerrogativas tais como direitos à igualdade<sup>17</sup>, à liberdade, à não submissão a detenções arbitrárias<sup>18</sup>, à não interferência na vida privada<sup>19</sup>, à proteção contra tortura e outros

---

<sup>16</sup> Para um maior detalhamento sobre as diferentes formas de violência cometidas contra os LGBT, ver os Relatórios do Conselho de Direitos Humanos ou o Relatório da Anistia Internacional (AMNESTY INTERNATIONAL, 2013; HRC, 2011; HRC, 2015).

<sup>17</sup> Cf. Artigo 1o da DUDH (ONU, 2001, p. 26).

<sup>18</sup> Cf. Artigo 9o da DUDH (ONU, 2001, p. 27).

<sup>19</sup> Cf. Artigo 12o da DUDH (ONU, 2001, p. 28).

tratamentos ou punições cruéis, degradantes e desumanos<sup>20</sup>, a um julgamento justo<sup>21</sup>, às liberdades de expressão<sup>22</sup>, de reunião, de associação<sup>23</sup>, etc.

Deve-se destacar que muitos dos abusos cometidos contra os LGBT assentam-se em fundamentos religiosos. Entretanto, a liberdade religiosa e a liberdade de consciência não outorgam aos fiéis a faculdade de cercear os direitos alheios (AMNESTY INTERNATIONAL, 2013). Mais ainda, ressalta Piovesan (2007) que a laicidade do Estado é fundamental para o exercício dos direitos humanos. Para a autora, “Confundir Estado com religião implica a adoção oficial de dogmas incontestáveis que, ao impor moral única, inviabilizam qualquer projeto de sociedade aberta, pluralista e democrática.” (PIOVESAN, 2007, p. 20). Assim, a liberdade religiosa deve estar conectada com o dever de respeito aos outros direitos dos cidadãos não pertencentes à determinada comunidade religiosa.

A punição da homossexualidade com pena de morte <sup>24</sup> é uma afronta ao 3º Artigo da DUDH que concede a todo indivíduo o “[...] direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal.”<sup>25</sup> (ONU, 2001, p. 27). O Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas declarou, acerca desta questão, que o direito à vida é essencial para o gozo de todos os outros direitos e que, portanto, é um direito supremo que não pode ser revogado, mesmo em momentos de emergência pública que possam ameaçar a nação. Contudo, para os Estados onde a pena de morte ainda não foi abolida, o PIDCP deixa claro que tal pena só deve ser imposta nos casos de crimes graves<sup>26</sup>. E, neste sentido, o Conselho de Direitos Humanos já expressou

<sup>20</sup> Cf. Artigo 5o da DUDH (ONU, 2001, p. 27).

<sup>21</sup> Cf. Artigo 10o da DUDH (ONU, 2001, p. 28).

<sup>22</sup> Cf. Artigo 19o da DUDH (ONU, 2001, p. 30).

<sup>23</sup> Cf. Artigo 20o da DUDH (ONU, 2001, p. 30).

<sup>24</sup> “Comentando sobre a aplicação da Sharia em partes da Nigéria, a Relatora Especial sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias afirmou: ‘Em relação à sodomia, a imposição da sentença de morte para uma prática sexual privada é claramente incompatível com as obrigações internacionais da Nigéria’. Quando a Nigéria respondeu que havia uma moratória de fato sobre as execuções, a Relatora Especial enfatizou que ‘a mera possibilidade de que pode ser aplicada ameaça o acusado por anos e é uma forma de tratamento ou pena cruel, desumana ou degradante. Sua posição como lei justifica a perseguição por grupos vigilantes e convida ao abuso’” (OHCHR, 2013, p. 36).

<sup>25</sup> Em complemento, o Artigo 6o do PIDCP assevera que “1. O direito à vida é inerente à pessoa humana. Este direito deverá ser protegido pela lei. Ninguém poderá ser arbitrariamente privado de sua vida.” (ONU, 2001, p. 52).

<sup>26</sup> Cf. Artigo 6o § 2. do PIDCP (ONU, 2001, p. 53).



que o conceito de “crimes graves” exclui as categorizações de identidade de gênero e orientação sexual (AMNESTY INTERNATIONAL, 2013).

ADUDH, o PIDCP e o PIDESC foram assinados por praticamente todos os Estados africanos<sup>27</sup> e a CADHP foi ratificada por todos os membros da União Africana. Esse extenso arcabouço normativo por si só já oferece uma ampla base de amparo para os LGBT residentes em países que são signatários de tais tratados (KELLER; ULFSTEIN, 2012). E nunca é demasiado recordar que a DUDH é considerado como *jus cogens*.

Para a ONU (OHCHR, 2013), a DUDH contempla os princípios que são básicos a todos os indivíduos. Dessa forma, uma violação a um direito fundamental contido na declaração, por um indivíduo ou um Estado, seria uma clara violação do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Assim, todos indivíduos, categorizados de forma não exaustiva na DUDH e na CADHP, são titulares de direitos e estão sujeitos à tutela por parte dos sistemas universal e regionais de proteção dos direitos humanos – como é o caso do africano –, sempre que os Estados não cumprirem com as suas obrigações em decorrência dos Tratados que firmaram ou das normas de Direito Internacional que são cogentes.

## **2 O SISTEMA AFRICANO DE DIREITOS HUMANOS E A TEMÁTICA LGBT**

O Sistema Africano de Direitos Humanos nasceu no marco da antiga Organização da Unidade Africana (OUA), sucedida pela União Africana (UA) em 2002. Em junho de 1981, a OUA aprovou a CADHP que entrou em vigor somente em 1986. Atualmente, todos os Estados-membros da UA são signatários da CADHP<sup>28</sup> (BISWARO, 2011).

---

<sup>27</sup> Praticamente todos os 54 Estados africanos ratificaram os dois Pactos mencionados e, portanto, fazem parte destes acordos. Botsuana e Moçambique não assinaram somente o PIDESC. Sudão do Sul não assinou nenhum dos dois Pactos. Comores e São Tomé e Príncipe assinaram ambos os pactos porém não ratificaram nenhum deles (UN, 2016a; UN 2016b).

<sup>28</sup> Esse documento, conhecido como Carta de Banjul, tem três principais aspectos: a consagração de sua tradição histórica e dos valores da civilização africana; a disposição tanto de direitos como de deveres dos cidadãos africanos; e, por último, “a afirmação conceitual dos direitos dos povos como direitos humanos, em especial aqueles concernentes ao direito à independência, à autodeterminação e à autonomia dos Estados africanos” (BRANT; PEREIRA; BARROS, [199?], p. 6917).

O Artigo 30º da CADHP<sup>29</sup> estabeleceu a criação de uma Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos<sup>30</sup>. Este órgão, cuja função é a de promover a proteção dos direitos humanos, é dotado de caráter técnico, com atuação independente, e é formado por 11 representantes dos Estados-membros (HEYNS; PADILLA; ZWAAK, 2006). Para esse efeito, a Comissão pode ser acionada por um Estado-parte, por indivíduos ou ONGs, quando considerarem que um país signatário descumpriu as disposições convencionais.

De acordo com o Artigo 58º da CADHP<sup>31</sup>, a Comissão Africana pode promover estudos aprofundados, em resposta a comunicações referentes a situações reveladoras da existência de “violações graves ou maciças dos direitos humanos e dos povos”.

A Comissão Africana é um órgão destituído de caráter jurisdicional, tendo em vista que as suas decisões têm natureza não-obrigatória. Isso, no entanto, não diminui a importância desse órgão dentro da União Africana (BRANT; PEREIRA; BARROS, [199?]).

Em 1998, ainda no contexto da OUA, adotou-se um Protocolo que cria a Corte Africana dos Direitos Humanos e dos Povos<sup>32</sup> (doravante Corte Africana). A Corte iniciou suas operações em Adis Abeba, Etiópia, em 2006. Em agosto do ano seguinte ela foi realocada para Arusha, Tanzânia. A Corte Africana tem jurisdição sobre todos casos e disputas submetidos à sua averiguação no que concerne à aplicação e interpretação

<sup>29</sup> De acordo com o Artigo 30o da CADHP “É criada junto à Organização da Unidade Africana uma Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, doravante denominada ‘a Comissão’, encarregada de promover os direitos humanos e dos povos e de assegurar a respectiva proteção na África.” (AFRICAN COMMISSION ON HUMAN AND PEOPLE’S RIGHTS, 2016a).

<sup>30</sup> A Comissão só foi estabelecida em 1987 (HEYNS; PADILLA; ZWAAK, 2006).

<sup>31</sup> Em seu Artigo 58oa CADHP define que “1.Quando, no seguimento de uma deliberação da Comissão, resulta que uma ou várias comunicações relatam situações particulares que parecem revelar a existência de um conjunto de violações graves ou maciças dos direitos humanos e dos povos, a Comissão chama a atenção da Conferência dos Chefes de Estado e de Governo sobre essas situações. 2.A Conferência dos Chefes de Estado e de Governo pode então solicitar à Comissão que proceda, quanto a essas situações, a um estudo aprofundado e que a informe através de um relatório pormenorizado, contendo as suas conclusões e recomendações. 3.Em caso de urgência devidamente constatada, a Comissão informa o Presidente da Conferência dos Chefes de Estado e de Governo que poderá solicitar um estudo aprofundado.” (AFRICAN COMMISSION ON HUMAN AND PEOPLE’S RIGHTS, 2016a).

<sup>32</sup> O Protocolo entrou em vigor em 25 de Janeiro de 2004, após a ratificação de mais de 15 países. Até hoje, somente 28 Estados ratificaram o supracitado Protocolo. Ademais, “[a] Cúpula da UA tomou uma decisão em julho de 2004 de fundir a Corte Africana de Direitos Humanos com a Corte Africana de Justiça.” (HEYNS; PADILLA; ZWAAK, 2006, p. 163).

da CADHP, do Protocolo e de qualquer outro instrumento relevante de direitos humanos ratificado pelos Estados em questão<sup>33</sup>.

Os Estados-membros estão, de forma vinculante, obrigados a aceitarem a jurisdição e as decisões emanadas do quadro jurídico da UA. Compreende-se por essa lógica que os países africanos estariam dispostos a revisar e reformar legislações nacionais e políticas que não estejam de acordo com os princípios constituintes da Organização (BISWARO, 2011).

A CADHP estabelece direitos para todos os indivíduos, sem distinção, nem discriminação, o que inclui os LGBT. Em seu Artigo 2º, por exemplo, a CADHP é clara ao declarar que,

Toda a pessoa tem direito ao gozo dos direitos e liberdades reconhecidos e garantidos na presente Carta, sem nenhuma distinção, nomeadamente de raça, de etnia, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião política ou de qualquer outra opinião, de origem nacional ou social, de fortuna, de nascimento ou de qualquer outra situação. (AFRICAN COMMISSION ON HUMAN AND PEOPLE'S RIGHTS, 2016a).

Entretanto, muitos abusos contra os LGBT africanos violam vários direitos elencados na CADHP, além do supracitado direito à não discriminação, a saber: o direito à igualdade perante a lei<sup>34</sup>; o direito à vida e à integridade física e moral do indivíduo<sup>35</sup>; o direito à dignidade e à proteção contra a tortura e outros tratamentos ou punições cruéis, desumanos e degradantes<sup>36</sup>; o direito à liberdade, à segurança pessoal e à proteção contra prisões ou detenções arbitrárias<sup>37</sup>; o direito à liberdade de consciência<sup>38</sup>, de

---

<sup>33</sup> A Corte possui dois tipos de jurisdição: contenciosa e consultiva (AFRICAN COURT ON HUMAN AND PEOPLE'S RIGHTS, 2014). Ela pode aceitar reclamações e petições submetidas pela Comissão Africana, por Estados-partes do Protocolo ou por Organizações Intergovernamentais africanas, desde que os Estados-membros aceitem previamente a competência da Corte pra tal. Além disso, a Corte também aceita casos provenientes de ONGs que tenham o status observador perante a Comissão Africana ou ainda de indivíduos originários de Estados que declararam essa disposição perante a Corte. Até março de 2014, somente sete Estados haviam feito tal Declaração com a finalidade de aceitar a petição de indivíduos: Burkina Faso, Gana, Malawi, Mali, Ruanda, Tanzânia e Costa do Marfim (AFRICAN COMMISSION ON HUMAN AND PEOPLE'S RIGHTS, 2014a).

<sup>34</sup> Cf. Artigo 3o da CADHP (AFRICAN COMMISSION ON HUMAN AND PEOPLE'S RIGHTS, 2016a).

<sup>35</sup> Cf. Artigo 4o da CADHP (Idem).

<sup>36</sup> Cf. Artigo 5o da CADHP (Idem).

<sup>37</sup> Cf. Artigo 6o da CADHP (Idem).

<sup>38</sup> Cf. Artigo 8o da CADHP (Idem).

associação<sup>39</sup>, à liberdade para sair e regressar ao seu país de origem e o direito ao pedido de refúgio quando perseguido<sup>40</sup>; o direito à livre participação no Governo e de igualdade de acesso aos serviços públicos<sup>41</sup>; o direito à propriedade, ao trabalho, à vida cultural e à saúde física e mental<sup>42</sup>.

A CADHP não menciona explicitamente a orientação sexual e a identidade de gênero em seu texto<sup>43</sup>. Contudo, da mesma forma que acontece no PIDCP e PIDESC, expressões como “outra situação” ou “sexo”, na qualidade de elementos constituintes do supracitado 2º Artigo, referente ao direito à não discriminação, são percebidos como suficientes para estender sua proteção aos indivíduos LGBT<sup>44</sup> (AMNESTY INTERNATIONAL, 2013, p. 70). Além do mais, consoante comentado em momento anterior, a DUDH e os Pactos formam parte do chamado *jus cogens*, portanto todos os Estados têm o dever de respeitá-los.

Por muito tempo, os assuntos relacionados às minorias sexuais foram negligenciados pela Comissão Africana. A partir de 2006, percebe-se uma maior abertura para atuação da sociedade civil que clamava pela inserção da salvaguarda dos direitos desses coletivos no âmbito de atuação da Comissão. Nos anos seguintes, o fórum de ONGs se empenhou, sem sucesso, na tentativa de aprovar uma série de Resoluções específicas sobre

<sup>39</sup> Cf. Artigo 10o da CADHP (Idem).

<sup>40</sup> Cf. Artigo 12o da CADHP (Idem).

<sup>41</sup> Cf. Artigo 13o da CADHP (Idem).

<sup>42</sup> Cf. Artigos 14o, 15o e 16o da CADHP (Idem).

<sup>43</sup> Murray e Viljoen (2007) explicam que isso é um reflexo do contexto sócio-cultural do final dos anos 1970, momento de esboço da Carta Africana. Em seus trabalhos preparatórios, os formuladores da Carta se apoiaram no modelo do PIDESC e na Convenção Americana de Direitos Humanos, os quais não expõem a ‘orientação sexual’ de forma específica. Apesar disso, lembram esses estudiosos que o Comitê de Direitos Humanos da ONU considera que o PIDCP provê a devida proteção aos homossexuais.

<sup>44</sup> Dois importantes Artigos da CADHP, o 60o e o 61o, sustentam esse posicionamento. De acordo com o Artigo 60o, “A Comissão inspira-se no direito internacional relativo aos direitos humanos e dos povos, nomeadamente nas disposições dos diversos instrumentos africanos relativos aos direitos humanos e dos povos, nas disposições da Carta das Nações Unidas, da Carta da Organização da Unidade Africana, da Declaração Universal dos Direitos Humanos, nas disposições dos outros instrumentos adotados pelas Nações Unidas e pelos países africanos no domínio dos direitos humanos e dos povos, assim como nas disposições de diversos instrumentos adotados no seio das agências especializadas das Nações Unidas de que são membros as Partes na presente Carta.” Já o Artigo 61o estatui que “A Comissão toma também em consideração, como meios auxiliares de determinação das regras de direito, as outras convenções internacionais, quer gerais, quer especiais, que estabeleçam regras expressamente reconhecidas pelos Estados membros da Organização da Unidade Africana, as práticas africanas conformes às normas internacionais relativas aos direitos humanos e dos povos, os costumes geralmente aceitos como constituindo o direito, os princípios gerais de direito reconhecidos pelas nações africanas, assim como a jurisprudência e a doutrina.” (AFRICAN COMMISSION ON HUMAN AND PEOPLE’S RIGHTS, 2016a).

orientação sexual e identidade de gênero que, dentre outros propósitos, buscam combater as violências no âmbito dos Estados-membros<sup>45</sup>. As ONGs tentavam demonstrar na esfera do Sistema Africano de Direitos Humanos, a imprescindibilidade de se revogarem as leis criminalizantes da homossexualidade, por serem incompatíveis com a CADHP, com os Tratados de direitos humanos e, em alguns casos, com as próprias constituições nacionais. Também buscavam salientar a importância de se erradicar a impunidade para os atos de violação cometidos contra os LGBT, seja por parte de atores estatais, seja de não-estatais. As organizações também acentuaram a urgência de se garantir procedimentos judiciais adequados às vítimas e de possibilitar que as mesmas participem ativamente da sociedade civil e de órgãos de tomada de decisão nos governos de seus países (NDASHE, 2011). Até 2013 a Comissão falhou em adotar qualquer Resolução que contemplasse a orientação sexual e a identidade de gênero (AMNESTY INTERNATIONAL, 2013).

Não obstante, ainda que de forma tardia, os temas LGBT ingressaram na agenda da Comissão Africana. Em 2014, quando a Nigéria promulgou o *Same-Sex Marriage (Prohibition) Act*, a Comissão, através de sua Relatora Especial dos Defensores dos Direitos Humanos, asseverou que tal ato era contrário aos princípios da CADHP e às obrigações internacionais às quais Abuja se vinculava. A Comissão instou o Estado, por meio de um comunicado, a tomar medidas pertinentes à defesa das minorias sexuais desrespeitadas pelas novas normas (AFRICAN COMMISSION ON HUMAN AND PEOPLE'S RIGHTS, 2014c). A Nigéria, um país que contempla 20% da população residente no continente africano, é destinatária do maior número das denúncias apresentadas à Comissão Africana. A Comissão assumiu igual posicionamento para um caso similar que ocorreu em Uganda naquele ano (AFRICAN COMMISSION ON HUMAN AND PEOPLE'S RIGHTS, 2014b).

No mesmo ano de 2014, a Comissão Africana adotou a Resolução 275<sup>46</sup> cujo objetivo é o de combater as violações de direitos humanos co-

---

<sup>45</sup> Mais especificamente, a Resolução que se tentou aprovar em maio de 2007, na 41a sessão da Comissão Africana expunha o caso de violação dos direitos humanos que ocorriam entre os grupos LGBT da Nigéria (NDASHE, 2011, p. 19).

<sup>46</sup> Resolution 275: On Protection against Violence and other Human Rights Violations against Persons on the basis of their real or imputed Sexual Orientation or Gender Identity.

metidas com base na orientação sexual e identidade de gênero. Em sua 55ª Sessão Ordinária, em Luanda, entre 28 de Abril e 12 de Maio, a Comissão Africana ressaltou que uma série de atos de violência, discriminação e outras violações aos direitos humanos são cometidos em diversas partes de África contra a comunidade LGBT. Dentre as transgressões mencionadas, incluem-se violações corretivas, agressões físicas, torturas, assassinatos, prisões arbitrárias, detenções, execuções extrajudiciais, desaparecimentos forçados, extorsões e chantagens (AFRICAN COMMISSION ON HUMAN AND PEOPLE'S RIGHTS, 2014a).

Além disso, no texto da Resolução 275 a Comissão Africana denuncia os abusos provenientes de atores estatais e não-estatais contra indivíduos, defensores dos direitos humanos e Organizações da Sociedade Civil em assuntos tangentes à orientação sexual e identidade de gênero. Entre os principais propósitos da Resolução, destacam-se: condenar a crescente incidência de violências e violações de outros direitos humanos com base na orientação sexual e identidade de gênero; censurar, de forma específica, os ataques cometidos a essa comunidade que têm origem nos atores estatais e não-estatais; instar os Estados-partes a garantirem aos defensores dos direitos humanos a capacidade de trabalhar sem o perigo de perseguição ou de represálias; exortar contundentemente os Estados para encerrarem todos os atos de violência e abuso, para aplicarem, efetivamente, as leis proibitivas e para punirem todas as formas de violência, de modo a garantir a realização de investigações e acusações dos infratores e a estabelecer procedimentos responsáveis para as necessidades das vítimas (AFRICAN COMMISSION ON HUMAN AND PEOPLE'S RIGHTS, 2014a). Tal Resolução surge em um momento importante para as pessoas da comunidade LGBT, principalmente para as provindas de países como Nigéria e Uganda.

Apesar do caráter não-vinculante da Resolução da Comissão Africana, não se pode minimizar o seu papel no tocante ao respeito da dignidade do outro. Trata-se de um primeiro passo que deve ser complementado e reforçado através da atuação da Corte Africana que, por sinal, é insuficiente, principalmente quando comparada as suas correlatas (e mais maduras) Cortes Americana e Europeia de Direitos Humanos. Até o momento, não há registros de casos diretamente relacionados à proteção de direitos LGBT na Corte Africana. Considerando-se que o primeiro julga-

mento que o Tribunal proferiu foi em 2009<sup>47</sup> e que as violências contra os LGBT são abundantes no continente, então há de ser reconhecer que existem obstáculos que impedem a chegada desses processos ao Tribunal.

Um ponto positivo é que, desde 1988, a Comissão tem garantido o status de observadores para as ONGs. Atualmente, um total de 447 ONGs estão registradas como observadoras, o que lhes garante o direito de participarem de sessões públicas, elaborarem relatórios e divulgarem informações. Mas o que torna esse fato intrigante é que há tantas ONGs e poucos avanços na esfera das minorias sexuais. Ou seja, há, também, aqui lacunas que impedem que a voz da sociedade civil seja ouvida. As ONGs são um pilar fundamental do sistema, uma vez que podem monitorar os países no tocante ao cumprimento das disposições da CADHP, acionar a Comissão em caso de violações das normas pelos Estados e podem apresentar comunicações em nome de indivíduos perante a Comissão. Um passo relevante para o movimento LGBT foi o recente reconhecimento, durante a 56ª Sessão Ordinária de 2015, da ONG *Coalition of African Lesbians*, da África do Sul, como observadora (AFRICAN COMMISSION ON HUMAN AND PEOPLE'S RIGHTS, 2016b). Esta Organização fez seu primeiro pedido para obter tal status em 2008 e passou por uma longa resistência até sua aceitação (NDASHE, 2011).

Ou seja, não se pode negar que há algum progresso no tocante ao tema, mas é impossível considerar que os órgãos da UA têm atuado de maneira eficaz para garantir as prerrogativas inerentes à pessoa humana e para obrigar os Estados a executarem as normas internacionais. A parca atividade dos órgãos do sistema africano, enquanto há milhares de indivíduos nas prisões, sofrendo abusos de toda sorte e até sendo condenados à morte, forçosamente, significa que há um problema de inação do sistema regional de proteção.

Diante dos foros multilaterais, a principal argumentação levantada pelos Estados africanos que criminalizam os LGBT é de que tais normativas servem de escudo de proteção dos povos locais contra os valores ocidentais. Tal alegação funda-se numa percepção de que a homossexu-

---

<sup>47</sup> O primeiro processo que chegou ao Tribunal foi em 2008. Até 2016, 54 casos foram recebidos e, destes, apenas 24 já foram julgados (AFRICAN COURT ON HUMAN AND PEOPLE'S RIGHTS, 2016). *List of Applications Received by the Court*. 2016. Disponível em: <<http://www.african-court.org/en/index.php/2012-03-04-06-06-00/cases-status1>>. Acesso em: 8 mar. 2016.

alidade não é um costume ou comportamento africano e, sim, externo, eurocêntrico, introduzido pelos colonizadores. A história foi elucidativa ao demonstrar que as práticas sexuais que fogem do padrão étonormativo foram e são comuns a diversos espaços do mundo, inclusive no continente africano.<sup>48</sup>

Contrariamente ao que se alega em muitos países africanos, a colonização e as instituições religiosas europeias foram as responsáveis pela incorporação da criminalização da homossexualidade. Portanto, o rechaço à liberdade de orientação sexual, em si, é uma herança ocidental, fato que invalida o argumento do relativismo cultural. Assim, ressalta Wilets (2011, p. 642) que hoje se reconhece que grande parte da hostilidade contemporânea direcionada aos LGBT em nações ‘não-ocidentais’ é um resultado direto do colonialismo ocidental, particularmente do Britânico, e da homofobia judaico-cristã-islâmica, as quais, no caso de África, não têm origens nas tradições nativas.

Além disso, Zechenter (1997, p. 327-328) aprofunda o debate do relativismo cultural, indicando várias de suas falhas. Para essa autora, o relativismo cultural se baseia em uma concepção estática sobre a cultura e tem uma tendência de sobrevalorizar os aspectos coletivos sobre os aspectos individuais. Além de que, destaca Zechenter que existe um grande problema na aplicação desse tipo de relativismo cultural, visto que sua primazia sobre o Direito Internacional dos Direitos Humanos pode deixar desprotegidos os indivíduos que são vítimas de seus governantes e legisladores.

Entretanto, não se pretende assumir de forma ingênua que a via universalizante dos direitos humanos é a solução mais adequada, visto que esta também possui seu caráter hegemônico. Assim, para Santos (1997, p. 18), os direitos humanos podem ser concebidos como forma de “globalização hegemônica”, a qual seria uma maneira de imposição pelas potências

---

<sup>48</sup> Esta discussão insere-se no debate entre os universalistas e os relativistas culturais. Os universalistas defendem que os direitos humanos originam-se na dignidade humana como um valor intrínseco à categoria humana. Os relativistas, por outro lado, defendem que concepção de direito deve ser um resultado do sistema político, econômico, cultural, social e moral determinado em cada sociedade. Assim, argumenta Flávia Piovesan que, “Na crítica dos relativistas, os universalistas invocam a visão hegemônica da cultura eurocêntrica ocidental, na prática de um canibalismo cultural. Já para os universalistas, os relativistas, em nome da cultura, buscam acobertar graves violações de direitos humanos. Ademais, complementam, as culturas não são homogêneas, tampouco compõem uma unidade coerente; mas são complexas, variáveis, múltiplas, fluidas e não estáticas.” (PIOVESAN, 2007, p. 17).



Ocidentais, ou como uma forma de “globalização contra-hegemônica”. Para que assumam essa segunda forma, faz-se necessário reconceituá-los como multiculturais, de modo a superar o debate entre universalismo e relativismo cultural. Para o autor, todas as culturas têm seus conceitos de dignidade humana, as quais nem sempre são concebidas em termos de direitos humanos e que podem ser muito diferentes uma das outras. Ao mesmo tempo, lembra Santos (1997, p. 22) “que todas as culturas são incompletas e problemáticas nas suas concepções de dignidade humana.” Isso é uma reflexo da existência de muitas culturas, e não uma só. Por isso, deve-se ampliar a consciência sobre essa incompletude cultural. Logo, uma forma de alcançar o mencionado multiculturalismo seria através de um maior diálogo intercultural, sempre fundamentado no respeito à dignidade e à alteridade.

Outros motivos suscitados pelos Estados para manterem leis criminalizantes são a defesa da moralidade e a prevenção de HIV (MURRAY; VILJOEN, 2007).

É fato que a moralidade é um elemento forte e constituinte de identidades. Na Nigéria, como em muitos outros Estados africanos, as religiões (em grande parte as que foram incorporadas por forças estrangeiras) são potentes influenciadoras dessa moralidade. Todavia, a Comissão Africana já clarificou que a CADHP não pode ser interpretada com base no posicionamento da maioria e em detrimento das minorias, mas deve sim ser apreciada de tal modo que enfatize a preservação dos princípios da diversidade e, sobretudo, da privacidade (MURRAY; VILJOEN, 2007).

Em relação à transmissão do vírus HIV, trata-se de visão superada e equivocada a que compreende os homossexuais como os seus principais disseminadores em África. A OMS já desmistificou essa informação<sup>49</sup>, relatando que no continente africano a principal tendência de proliferação do HIV ocorre nos relacionamentos heterossexuais. Além disso, o Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas já declarou anteriormente que a criminalização da homossexualidade não é um meio razoável nem uma

---

<sup>49</sup> África contempla a maior população que vive com o vírus HIV no mundo. Em relação à população global portadora do HIV, 18% é da África do Sul e 9% é da Nigéria. Além disso, a Nigéria é o país que apresenta o maior índice (13%) de mortalidade pela AIDS no mundo. Contudo, em África, as mulheres jovens ou grávidas e os profissionais do sexo por exemplo, são populações cuja incidência de vírus HIV é maior do que entre os homossexuais (UNAIDS, 2014).

medida proporcional para se prevenir a reprodução desse vírus (MURRAY; VILJOEN, 2007).

Dado o exposto, observa-se que as motivações para o descumprimento das normativas internacionais caem no vazio, uma vez que são completamente destituídas de fundamentação histórica, sociológica ou jurídica.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ainda há muitas batalhas a serem vencidas nos campos da proteção das comunidades LGBT no continente africano. A criminalização dos indivíduos LGBT é moralmente inaceitável e juridicamente injustificável. As violações cometidas pelos Estados afrontam todas as disposições internacionais de direitos humanos e, por isso, a Comissão e a Corte africanas não devem se eximir de assumir as suas funções.

É imperativo que a Comissão Africana desempenhe, definitivamente, o seu papel de guardadora dos direitos humanos, haja visto que ela é a principal guardiã e promotora da CADHP. Como se sabe, qualquer tentativa de se negociar com os setores políticos domésticos é potencializado quando se faz uso da voz da Comissão. Além disso, é pertinente facilitar o acesso das ONGs voltadas para o coletivo LGBT aos mecanismos do Sistema Africano de Direitos Humanos, e garantir a fluidez do diálogo com a Comissão, visto que ela é a responsável direta por negociar e emitir recomendações aos Estados-partes. Note-se que as Resoluções e posições adotados pela Comissão Africana em outros temas têm servido de importante base para outros coletivos para fins de cumprimento das normas internacionais nos âmbitos domésticos. A atuação da Comissão Africana no que se refere à temática LGBT é incipiente, mas crucial para elevação dos níveis de proteção.

Por seu lado, depende da Corte Africana a efetivação das normativas do mencionado sistema e a punição dos Estados pelo descumprimento de suas obrigações. Se o Tribunal se mantiver inerte, a normativa cai no vazio.

Um sistema de direitos humanos é formado por uma rede de atores e não somente pelos órgãos regionais ou internacionais. Portanto,

também é necessário entabular uma cooperação coordenada entre distintos atores – como a sociedade civil, ONGs, Estados terceiros e Organizações Internacionais –, com vistas a exigir o cumprimento do Direito Internacional por parte dos Estados transgressores. Do mesmo modo, é crucial incrementar o empoderamento dos setores da sociedade civil, nomeadamente das ONGs e dos defensores de direitos humanos para que possam atuar tanto nas esferas locais como internacionais. Finalmente, também se faz relevante o apoio da sociedade internacional nos movimentos de pressão que devem partir tanto de setores públicos como de privados da própria África e de outros continentes.

## REFERÊNCIAS

AFRICAN COMMISSION ON HUMAN AND PEOPLE'S RIGHTS. 275: Resolution on Protection against Violence and other Human Rights Violations against Persons on the basis of their real or imputed Sexual Orientation or Gender Identity. 2014a. Disponível em: <<http://www.achpr.org/sessions/55th/resolutions/275/>>. Acesso em: 2 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. *Press Release on the implications of the anti-homosexuality Act on the work of Human Rights Defenders in the Republic of Uganda*. 2014b. Disponível em: <<http://www.achpr.org/press/2014/03/d196/>>. Acesso em: 29 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. *Press Release on the implication of the Same Sex Marriage [Prohibition] Act 2013 on Human Rights Defenders in Nigeria*. 2014c. Disponível em: <<http://www.achpr.org/press/2014/02/d190/>>. Acesso em: 29 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. *Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos*. 2016a. Disponível em: <<http://www.achpr.org/pt/instruments/achpr/>>. Acesso em: 8 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. *Final Communiqué of the 56th Ordinary Session of the African Commission on Human and People's Rights*. 2016b. Disponível em: <[http://www.achpr.org/files/sessions/56th/info/communique56/56thos\\_final\\_communique\\_en.pdf](http://www.achpr.org/files/sessions/56th/info/communique56/56thos_final_communique_en.pdf)>. Acesso em: 8 mar. 2016.

AFRICAN COURT ON HUMAN AND PEOPLE'S RIGHTS. *African Court in Brief*. 2014. Disponível em: <<http://www.african-court.org/en/index.php/about-the-court/brief-history>>. Acesso em: 1 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. *List of applications received by the Court*. 2016. Disponível em: <<http://www.african-court.org/en/index.php/2012-03-04-06-06-00/cases-status1>>. Acesso em: 8 mar. 2016.

AMNESTY INTERNATIONAL. *Making love a crime: criminalization of same-sex conduct in sub-saharan Africa*. 2013. Disponível em <[http://www.amnestyusa.org/sites/default/files/making\\_love\\_a\\_crime\\_-\\_africa\\_lgbti\\_report\\_emb\\_6.24.13\\_0.pdf](http://www.amnestyusa.org/sites/default/files/making_love_a_crime_-_africa_lgbti_report_emb_6.24.13_0.pdf)>. Acesso em: 5 jun. 2015.

BISWARO, J. M. *The quest for regional integration in Africa, Latin America and beyond in the twenty first century: experience, progress and prospects*. Rhetoric versus reality: a comparative study. Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011. 460 p.

BRANT, L. N. C.; PEREIRA, L. D. D.; BARROS, M. A. e. *O Sistema Africano de Proteção dos Direitos Humanos e dos Povos*. [199?]. Disponível em: <[http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/africa/ua\\_brant\\_sistema\\_africano\\_leonardo\\_nemer\\_caldeira\\_brant.pdf](http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/africa/ua_brant_sistema_africano_leonardo_nemer_caldeira_brant.pdf)> Acesso em: 2 jul. 2015.

CARROL, A.; ITABORAHY, L. P. *State-Sponsored Homophobia: a world survey of laws: criminalisation, protection and recognition of same-sex love*. ILGA. 2015. Disponível em: <[http://old.ilga.org/Statehomophobia/ILGA\\_State\\_Sponsored\\_Homophobia\\_2015.pdf](http://old.ilga.org/Statehomophobia/ILGA_State_Sponsored_Homophobia_2015.pdf)>. Acesso em: 15 jun. 2015.

GASPAR, A. C. et al. Moçambique revoga artigos do Código Penal que criminalizam a homossexualidade. *Boletim OPLOP*, Niterói. p. 10-13, maio 2015.

HEYNS, C.; PADILLA, D.; ZWAAK, L. Comparação esquemática dos sistemas regionais de direitos humanos: uma atualização. *Sur: Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, ano 3, n. 4, p. 160-169, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sur/v3n4/09.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2015.

HRC. *Discriminatory laws and practices and acts of violence against individuals based on their sexual orientation and gender identity*. Report of the Office of the United Nations High Commissioner for the Human Rights. 2011.

\_\_\_\_\_. *Discrimination and violence against individuals based on their sexual orientation and gender identity*: Report of the Office of the United Nations High Commissioner for the Human Rights. 2015.

KELLER, H.; ULFSTEIN, G. *UN Human Rights Treaty Bodies: law and legitimacy*. New York: Cambridge University Press, 2012.

KUWALI, D. Battle for Sex?: protecting sexual(ity) rights in Africa. *Human Rights Quarterly*, v. 36, n. 1, p. 22-60, 2014.

MOÇAMBIQUE. Projecto de Revisão do Código Penal. *Tribunal Supremo*, 2013. Disponível em: <[www.ts.gov.mz/content/download/1022/6578/file/codigo%20penal.pdf](http://www.ts.gov.mz/content/download/1022/6578/file/codigo%20penal.pdf)>. Acesso em: 17 nov. 2015.

MURRAY, R. *Human rights in Africa: from the OAU to the African Union*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

MURRAY, R.; VILJOEN, F. Towards non-discrimination on the basis of sexual orientation: the normative basis and procedural possibilities before the African Commission on Human and People's Rights and the African Union. *Human Rights Quarterly*, v. 29, n. 1, p. 86-111, 2007.

NDASHE, S. Seeking the protection of LGBTI rights at the African Commission on Human and People's Rights. *Feminist Africa*, Cape Town, Issue 15, p. 17-38, 2011.

NIGERIA. *Same Sex Marriage (Prohibition) Act, 2013*. 2013. Disponível em: <[http://www.placng.org/new/laws/Same%20Sex%20Marriage%20\(Prohibition\)%20Act,%202013.pdf](http://www.placng.org/new/laws/Same%20Sex%20Marriage%20(Prohibition)%20Act,%202013.pdf)>. Acesso em: 1 set. 2015.

OHCHR. *Nascidos livres e iguais: orientação sexual e identidade de gênero no Regime Internacional de Direitos Humanos*. Brasília, DF, 2013.

ONU. *A Carta Internacional dos Direitos Humanos: Ficha Informativa N.º 2, Rev. 1*. Comissão Nacional para as Comemorações do 50º Aniversário da Declaração Universal dos Direitos do Homem e Década das Nações Unidas para a Educação em matéria de Direitos Humanos, 2001. 92 p.

PIOVESAN, F. *Direitos humanos e justiça internacional*. São Paulo: Saraiva, 2007.

SANTOS, B. de S. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 48, p. 11-32, 1997.

UN. United Nations Treaty Collection. 3. International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. 2016a. Disponível em: <[https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=IV-3&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&lang=en)>. Acesso em: 4 mar. 2016.

UN. United Nations Treaty Collection. 4. International Covenant on Civil and Political Rights. 2016b. Disponível em: <[https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=IV-4&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&lang=en)>. Acesso em: 4 mar. 2016.

UNAIDS. The Gap Report. 2014. Disponível em: <[http://www.unaids.org/sites/default/files/media\\_asset/UNAIDS\\_Gap\\_report\\_en.pdf](http://www.unaids.org/sites/default/files/media_asset/UNAIDS_Gap_report_en.pdf)>. Acesso em: 16 nov. 2015.

WILETS, J. D. From Divergence to convergence? A Comparative And International Law Analysis of LGBTI Rights in the Context of Race and Post-Colonialism. *Duke Journal of Comparative & International Law*, v. 21, p. 631-685, 2011.

ZECHENTER, E. M. In the name of culture: cultural relativism and the abuse of the individual. *Journal of Anthropological Research*, v. 53, n. 3, p. 319-347, 1997. Universal Rights versus Cultural Relativity.

# 9.

## AS CONTRADIÇÕES DA ECONOMIA-MUNDO CAPITALISTA FRENTE AOS DIREITOS HUMANOS

*Pedro Vieira*

### 1 INTRODUÇÃO

O que o leitor ou leitora vai encontrar neste capítulo não é exatamente um texto sobre os Direitos Humanos (DH), sobre os quais há um extensa bibliográfica, e sim um texto sobre o sistema social chamado economia-mundo capitalista. Mais precisamente, se argumentará que a questão dos DH expressa uma das tantas contradições do sistema capitalista mundial.

Em “As insuperáveis (*insurmountable*) contradições do liberalismo: Direitos humanos e direitos dos povos na geocultura do moderno sistema-mundo”, de 1995, Immanuel Wallerstein sumariza suas ideias a respeito dos Direitos Humanos (DH). Nossa intenção aqui não é reproduzir o conteúdo deste artigo, mas também dele não podemos nos afastar, pois, de fato, o tema dos DH expressa mais uma contradição da economia-mundo capitalista (EMC), na medida em que, para universalizar os DH, a EMC teria que se transformar de tal maneira que acabaria por se auto destruir. E dado que, como todo organismo vivo, este sistema social procura em primeiro lugar se reproduzir, esta auto-imolação não deve ser esperada. Mas igualmente, na condição de *sistema histórico* a EMC chegará a seu

fim, o qual acontecerá quando não for mais capaz de postergar a solução de suas contradições, para o que a luta pelo reconhecimento e aplicação dos DH pode dar uma grande contribuição. Em suma, procuraremos demonstrar que há uma total incompatibilidade entre universalização dos DH e a EMC, incompatibilidade que Wallerstein pretende qualificar com o adjetivo insuperável (*insurmountable*) no título do mencionado artigo. No presente capítulo pretendemos tão somente mostrar que a impossibilidade decorre do próprio funcionamento da EMC, que em termos gerais e abstratos descreveremos em seguida.

## 2 A ECONOMIA-MUNDO CAPITALISTA (EMC)

Seguindo Wallerstein (1999), consideramos que o sistema social histórico que denominamos EMC surgiu na Europa no século XVI e hoje abarca todo o globo terrestre. Neste sistema, o todo pode ser decomposto em vários subsistemas<sup>1</sup>: o econômico, o político, o cultural, o ideológico, o social, o científico-tecnológico e mesmo, o ecológico. Não obstante, para os fins do presente ensaio, serão considerados apenas os seguintes subsistemas:

- a) o *econômico*, formado pelas cadeias mercantis que nestes mais de 500 anos foram se multiplicando e se estendendo até cobrir praticamente todos os recantos do globo terrestre. Uma cadeia mercantil é constituída por todas as atividades/fases ou nódulos em que se pode dividir o processo de produção e comercialização de uma mercadoria. O surgimento, distribuição espacial, e mudanças nas cadeias mercantis, como também seu desaparecimento, obedecem ao *princípio capitalista* da acumulação incessante de capital. A desigualdade, que, em *O capital*, Marx<sup>2</sup> afirmou ser um resultado inevitável da produção capitalista, se concretiza nas cadeias mercantis: a) entre os nódulos e, portanto, entre as regiões em que eles se localizam. Se consideramos que as cadeias contém nódulos de alta, média e baixa lucratividades e cruzamos estas lucratividades com os espaços da economia-mundo, constataremos a existência de regiões de alta, média e baixa remunera-

<sup>1</sup> Denominamos subsistemas porque nenhum deles é autônomo. Ao contrários, são parte constitutivas e inseparáveis do economia-mundo, que é o único sistema, porque auto-contido.

<sup>2</sup> Ver o capítulo 23 (“A lei geral da acumulação capitalista”) do livro I de *O capital*.



ração, que denominamos, respectivamente, centro, semiperiferia e periferia.

- b) *o interestatal*, formado pelas diferentes jurisdições políticas chamadas Estados nacionais, formalmente soberanos, mas que devem seu reconhecimento aos demais Estados, principalmente ao reduzido número que compõe o centro deste subsistema. Mesmo sendo relativa, a soberania ou autonomia foi sempre reclamada pelo Estados que procuraram exercê-la dentro dos limites impostos pelo sistema interestatal e pelas respectivas posições dentro dele. De fato, desde seu surgimento este subsistema é hierarquizado, podendo ser dividido em três camadas: um centro, composto por um pequeno número de Estados poderosos econômica, política e militarmente; uma semiperiferia, composta por Estados de mediano poder e riqueza; uma periferia composta por Estados de baixo poder e riqueza.

O surgimento do sistema interestatal ao final da guerra da guerra dos 30 anos (1618-1648) teve consequências decisivas para a afirmação do capitalismo:

Esta reorganização [pela oligarquia capitalista holandesa] do espaço político a bem da acumulação de capital marcou o nascimento, não só do sistema interestatal, *mas também do capitalismo como sistema mundial*. (ARRIGHI, 1996, p. 44, grifos nossos).

- c) *o ideológico*, formado pelo conjunto de ideias valores, conceitos (morais, políticos, científicos, econômicos, etc.) que funcionam como uma espécie de programa mental do mundo moderno. Seguindo Wallerstein, consideramos que este subsistema se estabelece com a Revolução Francesa de 1789, pois foi a partir dela que a igualdade perante a lei, a soberania do povo, a possibilidade e mesmo desejabilidade da mudança política e o conceito de cidadania, passaram a constituir os fundamentos da organização política e social do Estados, na medida em que estes princípios se aplicam à relação entre os Estados e suas respectivas populações. Em outras palavras, a cidadania define um conjunto de deveres e direitos de um indivíduo frente a um Estado.

Este momento tem especial interesse para nossa argumentação, pois os Direitos Humanos, parecem ser uma evolução dos direitos do cidadão da Revolução Francesa. Voltaremos a esta questão mais adiante.

A evolução da economia-mundo pode ser captada através da constituição, interação e expansão temporal e espacial deste três sub-sistemas. A consolidação do Estado nacional como unidade política do mundo moderno dá-se no Longo século XVI (1450-1650) quando também surge a economia-mundo capitalista. O fim da Guerra dos 30 anos, além de marcar o nascimento do subsistema interestatal, também é o início do período de consolidação da economia-mundo capitalista.<sup>3</sup> Os dois processos se fertilizaram mutuamente e por isso são indissociáveis (ARRIGHI, 1994; TILLY, 1984; WALLERSTEIN, 1998).

O conflito entre os Estados e a competição intercapitalista são as duas forças que vem expandindo o sistema desde suas origens e são também as principais geradoras e reprodutoras da desigual distribuição do poder e da riqueza *entre e dentro* dos Estados, quer dizer, entre classes, povos, sexos, categorias de trabalhadores e raças. Sob o acicate permanente da acumulação incessante de capital, o esforço permanente para aumentar o poder e a riqueza determina o comportamento de Estados e empresas, mas também de classes, grupos e indivíduos. O resultado final da generalização desta da luta competitiva é a perpetuação das formas e dimensões de desigualdade listadas no início deste parágrafo.

### 3 DIREITOS HUMANOS: UMA QUESTÃO POLÍTICA

Embora o artigo 1º. da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) proclamada pela ONU em 1948 afirme que “todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos”, a história humana tem sido completamente outra. Dado que os homens nasciam (e nascem) em classes dotadas de diferentes direitos e riqueza, ao contrário do que declara o artigo primeiro, a desigualdade e a limitação da liberdade passaram a ser consideradas naturais e mesmo decorrentes da vontade divina. Em suma, com exceção das sociedades sem classes, como aquelas existentes no

<sup>3</sup> O título do 2º volume de *O moderno sistema-mundo*, de Immanuel Wallerstein, publicado em 1980, é justamente: “O mercantilismo e a consolidação da economia-mundo europeia, 1600-1750”.

Brasil antes da chegada dos portugueses, em todas as demais prevaleciam a desigualdade econômica, social e política, situação considerada natural e mesmo imutável, até que nos século XVIII, já como resultado de mudanças na economia-mundo capitalista, surgiram movimentos políticos e sociais que reivindicavam a substituição dos antigos valores e princípios de organização política e social. A Declaração de Direitos do Estado da Virgínia (1776) e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, da Revolução Francesa, de 1789 são documentos que expressam os programas desses movimentos políticos e que inspirarão a Declaração Geral dos Direitos Humanos da ONU.

Parece-nos, no entanto, que só a Revolução Francesa inicia um novo ciclo na história dos Direitos Humanos porque: 1) “diferentemente da Revolução Inglesa e da Independência dos Estados Unidos da América, ela possui um caráter decididamente *universal*, tendo direcionado a expansão dos seus ideais revolucionários para além dos limites das fronteiras nacionais do Estado francês”; 2) mobilizava diferentes sujeitos sociais e seus respectivos projetos de sociedade e de Estado (MONDAINI, 2006, p. 63).

Portanto, os ideais revolucionários (igualdade perante a lei, a soberania do povo, a possibilidade e mesmo desejabilidade da mudança política e o conceito de cidadão) longe de serem naturais, são o resultado de um movimento revolucionário, em uma sociedade determinada – a francesa – no momento em que a economia-mundo capitalista se encontrava consolidada e passando por uma ciclo expansivo.<sup>4</sup> E a implementação desses ideais seria o resultado das lutas políticas empreendidas pelos diversos grupos sociais que disputavam seus respectivos projetos. No decorrer desses embates foi criada o que Wallerstein (2011) denomina a ideologia do liberalismo, que durante os séculos XIX e XX, ao mesmo tempo que estimulava as demandas políticas, sociais e econômicas, estabelecia seus limites. Em outras palavras, foi essa ideologia, que aqui tem o sentido de um projeto político, que permitiu o equilíbrio entre, por um lado, a busca da “[...] igualdade no mercado de trabalho, [...] perante a lei, [e] a igualdade social fundamental de todos os indivíduos dotados de **direitos iguais**” e, por outro, as necessidades do Estado nacional e da acumulação de capital,

---

<sup>4</sup> Este ciclo é analisado por Immanuel Wallerstein no volume 3 (“A segunda era de grande expansão da economia-mundo capitalista, 1730-1850”) de *O moderno sistema-mundo*.

que como vimos, são as forças que organizam a economia-mundo capitalista. (WALLERSTEIN, 2011, p. 143, grifos nossos)

A criação e fortalecimento dessa ideologia se fez às expensas tanto das forças de esquerda (os socialistas e comunistas), que queriam a implementação imediata da igualdade e da cidadania plena pela via revolucionária, quanto das forças reacionárias que se negavam a aceitar qualquer alteração nos *status quo*. Ao aceitar a mudança, controlando-a, o liberalismo centrista conseguiu atender as demandas por mudança políticas, econômicas e sociais dentro da ordem capitalista.<sup>5</sup>

A questão dos Direitos do Homem e do Cidadão é eminentemente política porque, dada a impossibilidade óbvia de todos terem acesso a tudo ao mesmo tempo, é necessário decidir quem vai ter o que, e também, quem participará do processo decisório. Como adiantamos acima, o subsistema interestatal se organiza sobre a ideia de soberania, o que faz com que as decisões relativas à cidadania fossem um assunto interno a cada Estado. E dentro do Estados quem tomará as decisões? A própria história da organização política mostra que esta pergunta tem tido muitas respostas. Não obstante, em termos gerais, pode-se afirmar que os Estados centrais, inclusive porque se apropriavam de quotas maiores da riqueza gerada ao longo das cadeias mercantis mundiais, tinham mais para oferecer e por isso podiam ser mais democráticos nas decisões e mais generosos na distribuição de direitos políticos, econômicos e sociais. Já os Estados semiperiféricos e periféricos, onde vive a maior parte da humanidade, dispunham de menos recursos para distribuir e, ao mesmo tempo, sentiam-se muito mais livres – inclusive sob a proteção do princípio da soberania – para restringir direitos e benefícios materiais, empregando para isso, se necessário, a violência direta.

Os progressos econômicos, políticos e sociais observados nos países centrais no período 1815-1914 pareciam indicar que esses estivessem caminhando aceleradamente rumo à concretização dos ideais da Revolução Francesa. No entanto, as duas guerras mundiais demonstraram que nada estava garantido. O Nazismo, o Fascismo, os 60 milhões de mortos e os 40 milhões de refugiados que resultaram da II Guerra Mundial, provavelmente estavam entre os motivos que levaram a Assembleia Geral da ONU a

---

<sup>5</sup> O desenvolvimento histórico do liberalismo centrista encontra-se em Wallerstein (2011).

aprovar, em 10 de dezembro, de 1948, “como o ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações”, a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Os 30 artigos da Declaração cobrem Direitos Pessoais (artigos 2 a 7 e 15); Direitos Judiciais (artigos 8 a 12); Liberdades civis (artigo 13 e de 18 a 20); Direitos de subsistência (artigo 25); Direitos econômicos (artigos 22 a 26); Direitos sociais e culturais (artigos 26 e 28); Direitos Políticos (artigo 21) (ALVES, 2011, p. 46).

Não estaremos falsificando a realidade se afirmarmos que, ainda hoje, 226 anos após a Revolução Francesa e 67 anos após da DUDH, esta ampla lista de direitos jurídicos, políticos, econômicos e sociais não está no horizonte de possibilidades da maior parte da humanidade. Como explicar esse insucesso? Deve-se ele a certos desajustes no funcionamento da economia-mundo ou, ao contrário, é um resultado inevitável deste funcionamento. Nossa tese é de que se trata de um resultado inevitável. Em seguida justificaremos esta afirmação.

#### **4 A ECONOMIA-MUNDO CAPITALISTA E A UNIVERSALIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS**

Pode-se afirmar com relativa segurança que, à exceção das sociedades sem classes sociais como aquelas existentes no Brasil antes de 1500, a desigualdade política e econômica está presente em praticamente todas os sistemas sociais. Diante desta evidência histórica, poderia a economia-mundo capitalista garantir “a igualdade social fundamental de todos os indivíduos dotados de *direitos iguais*”, tal como pretendiam os revolucionários franceses e recomenda a DUDH? (WALLERSTEIN, 2011, p. 143, grifos nossos)

Acima já apresentamos elementos do funcionamento estrutural da economia-mundo que apontam para uma resposta negativa a esta pergunta. A esta altura, podemos adicionar traços, também gerais, do funcionamento concreto que reforçaram as características estruturais.

Hierarquias no subsistema interestatal significam desigualdades não apenas entre os Estados, mas também entre os níveis de renda e bem-estar dos respectivos povos, desigualdades que são reproduzidas pelo livre funcionamento do sistema, uma vez que não existe um poder supra nacio-

nal, capaz de contrabalançar a concentração da riqueza gerada pelo lógica capitalista – a acumulação incessante de capital - que preside a geração e a distribuição da renda no âmbito mundial.

Dentro das fronteiras nacionais, sob a pressão das classes trabalhadoras, o Estado tem criado mecanismos de proteção social e de transferência de renda que fazem com que as disparidades entre as classes e dentro delas sejam menores do que seriam se a lógica capitalista operasse livremente. Na parecida existe a nível sistêmico, inclusive porque aí opera o princípio da soberania, o qual, como afirma Trindade (2011, p. xxviii), é o maior obstáculo “à proteção internacional dos Direitos Humanos”. Sobre os limites que a soberania colocava em 1968, à Conferência sobre os Direitos Humanos de Teerã, afirma Alves:

Numa época em que os direitos humanos eram reputados domínio exclusivo dos Estados, aos Estados cabiam, pois, na linguagem da época, responsabilidades exclusivas para a implementação de tais direitos, não podendo a ONU ir além de sua “promoção”. (ALVES, 2001 apud HERNANDEZ, 2010, p. 27).

Em que pese algum avanço na normatização e na atuação mais incisiva da Comissão dos Direitos Humanos (CDH) das Nações Unidas, principalmente a partir de 1970<sup>6</sup>, entre 1948 e o fim da década de 1980, período dominado pela Guerra Fria, não houve grande preocupação com os Direitos Humanos:

Advocates of human rights causes every where were seen as threatening national unity in the Cold War struggle. And there was no greater degree of observance of human rights among those third world states most closely linked to the West than among to those most closely linked to the Soviet bloc. Furthermore, U.S./Soviet-expressed concern with human rights in each other's sphere was limited to propaganda broadcasts and had no serious impact on the actual policy. (WALLERSTEIN, 1995, p. 1173).

<sup>6</sup> Alves (2011, p. 6) divide em três fases a atuação da CDH: “a da redação de normas gerais, de 1947 a 1954; a de ‘promoção’ dos valores (através de seminários, cursos, publicações, etc.), de 1955 a 1966; e de iniciativas para proteção dos direitos, a partir de 1967. [...] Foi, contudo, apenas a partir de meados da década de 70 que a CDH passou a utilizar mecanismos de controle com possibilidade de incidir mais diretamente no mundo real”.

Méndez (2007 apud HERNANDEZ, 2010, p. 24), aduz outro motivo para o descaso para com os DH durante a Guerra Fria:

La Guerra Fria y la creación de un mundo bipolar conspiraron contra la generación de una política exterior que incluyera la preocupación por los derechos humanos en otros países. El peligro de una guerra nuclear enfatizó el respeto por las fronteras físicas y las zonas de influencia y resultó en una exacerbación del principio de soberanía y no intervención en asuntos internos.

O arranjo bilateral entre URSS e EUA era tão forte que Jimmy Carter, quem havia colocado os Direitos Humanos no centro de sua política externa, abdicou de tocar neste tema em suas negociações com os soviéticos (DALENOGARE NETO, 2015). Outro fator que pode ter contribuído para uma menor preocupação com os DH foram as expectativas positivas quanto ao futuro, decorrentes do grande crescimento econômico experimentado em toda a economia-mundo nas décadas de 1950 e 60 e que permitiu aos governos serem mais generosos no atendimento das demandas das suas populações, o que se alterou na década de 1970, quando a economia-mundo capitalista entrou em uma fase de crescimento lento e recessão que dura até hoje. Além dessa conjuntura econômica, a Revolução de maio de 1968, a eclosão dos protestos dos trabalhadores, os movimentos feminista e dos negros nos EUA, expressavam insatisfação com estruturas autoritárias e excludentes e também revelavam os limites da democracia e do atendimento aos direitos humanos. Na semiperiferia e na periferia, o estancamento no processo de desenvolvimento principalmente a partir da década de 1980 – que na América Latina ficou conhecida como década perdida – além de ter aumentado a pobreza e a desproteção social, tornou mais intolerável os governos autoritários. A esse respeito, Leary (2003, p. 336) apresenta os dados relativos ao início da década de 1990, que ela retirou de um documento da Organização Internacional do Trabalho:

1,1 bilhão de pessoas vivendo em condições de miséria [...] incontáveis milhões de desempregados e subempregados nos países em desenvolvimento e mais 35 milhões deles nos países industrializados; entre 100 e 200 milhões de jovens compondo a força de trabalho infantil, freqüentemente sujeita às mais desumanas formas de exploração; cerca de 33 milhões de pessoas mantidas em servidão e submetidas a tipos diferentes de trabalho forçado; uma população migrante, que não pára

de crescer, de mais de 100 milhões de pessoas, sendo aproximadamente 2/3 desse total compostos por aquelas que deixaram seus países em busca de trabalho, os chamados “migrantes econômicos”; e flagrante discriminação contra mulheres e grupos étnicos.

Esse números e situações (desemprego, formas desumanas de exploração, racismo, sexismo, etc.) são uma evidência clamorosa da enorme distância entre as promessas e a realização dos DH, cuja promoção ganha força no início dos anos 1990, em meio ao otimismo gerado pelo fim da Guerra Fria. Nesta mesma década, a aceleração da revolução tecnológica nas comunicações, a desregulamentação financeira e a liberalização comercial aumentaram significativamente as relações comerciais, políticas e culturais entre as populações de todo o mundo. O outro lado da diminuição da regulamentação é a diminuição da interferência estatal, cujo espaço foi ocupado pelas Empresas Transnacionais e pelas Organizações Não Governamentais, essas últimas atuando fortemente na promoção dos DH, e também por organismos supranacionais como a ONU. Como afirma Hurrell (2000, p. 7), as diversas intervenções humanitárias e de manutenção da paz promovidas pela ONU mudaram o entendimento e enfraqueceram o princípio da não intervenção e levaram à “inclusão dos direitos humanos e das preocupações humanitárias entre as ameaças à paz e seguranças internacionais, e portanto, passíveis de sofrerem ações do Conselho de Segurança [da ONU]”. Esse ativismo da ONU provavelmente tem a ver com o fato de que, na década de 1990, junto com o livre mercado e a democracia, os DH passaram a ser um dos três pilares da política externa dos EUA. (ANDERSON, 2003). Mas os DH, diz Anderson (2003, p.11) eram “a principal inovação do período” e funcionavam com um verdadeiro “pé de cabra para abrir a porta da soberania nacional.” Como consequência, a entrada dos direitos humanos na agenda internacional provocou certa desconfiança em vários Estados, receosos quanto à situação e/ou manutenção de suas soberanias, o que fez aumentar as posturas contrárias ao desenvolvimento do regime internacional dos direitos humanos (HERNANDEZ, 2003, p. 41).

Um evento que projetou ainda mais os DH foi a realização, em 1993, da segunda Conferência Mundial sobre os DH<sup>7</sup>. Essa Conferência

<sup>7</sup> Sobre esta conferência, ver, entre outros, Hernández, 2010.



vinculou os DH à democracia e ao desenvolvimento, “em que o sujeito central é a pessoa humana e não mais o Estado” (KOERNER, 2003, p. 145).

Em que pese essa evolução, quatro anos após a realização da Conferência, Trindade (1997) faz o seguinte balanço da efetivação dos DH desde 1948:

O século XX, que marcha célere para seu ocaso, deixará uma trágica marca: nunca, como neste século, se verificou tanto progresso na ciência e tecnologia, acompanhado paradoxalmente de tanta destruição e crueldade. Apesar de todos os avanços registrados nas últimas décadas na proteção internacional dos direitos humanos, têm persistido violações graves e maciças destes últimos. Às violações “tradicionais”, em particular de alguns direitos civis e políticos (como as liberdades de pensamento, expressão e informação, e o devido processo legal), que continuam a ocorrer, infelizmente têm se somado graves discriminações (contra membros de minorias e outros grupos vulneráveis, de base étnica, nacional, religiosa e lingüística), além de violações de direitos fundamentais e do direito internacional humanitário. (1997, p. 172).

No século XXI a contradição entre a impossibilidade da realização e a continuidade da promessa da universalização dos DH parece estar entrando em uma nova etapa. É que a facilidade de comunicação e de mobilidade globais faz com que a ideia de democracia e dos DH se espalhe por todas as partes do globo, estimulando as populações e seus apoiadores (movimentos sociais e ONGs) a lutarem por seus direitos e possibilitando que suas reivindicações sejam conhecidas em todo o mundo. Essa divulgação instantânea dificulta a repressão pelos governos locais e ao mesmo tempo coloca os Estados do centro da economia-mundo diante de um dilema, como parecem estar os Estados europeus frente à atual corrente migratória. Se forem solidários se envolvem diretamente nos problemas que deram origem à emigração, o que certamente não querem; e se não forem, revelam que os DH não são para todos.

## 5 CONCLUSÃO

Como dissemos na Introdução, o este texto não trataria exatamente dos DH, e sim da Economia-Mundo Capitalista diante deles. Poderíamos até dizer que os DH foram nosso álibi para expor mais uma

das contradições deste sistema histórico. De fato, como o bem estar material e os produtos dos avanços da ciência, os DH não podem ser universalizados pela simples razão de que o motor da economia-mundo capitalista é a competição interestatal e intercapitalista. E a competição, em essência, é o esforço dos competidores para gerar desigualdade.

Contudo, os aspectos mais distintivos dos DH é que sua definição e implementação decorrem da crença na possibilidade da igualdade, a qual se choca frontalmente com o funcionamento da economia-mundo capitalista, cujo dinamismo resulta exatamente da criação da desigualdade.

Se a desigualdade na distribuição do poder e da riqueza é ao mesmo tempo causa e resultado do funcionamento da economia-mundo capitalista, em que se sustenta a retórica da igualdade de direitos? Em poucas palavras, ela se sustenta na plasticidade do sistema e na sua capacidade de atender certos grupos, excluir outros (a maioria) e assim manter a vigência da promessa.

Contudo, se até o muito recentemente grande parte da população do planeta podia ser mantida à margem do conhecimento de seus direitos e convencida a resignar-se ao que lhe era oferecido, a globalização das comunicações parece estar alterando esse quadro. Se os DH não chegam até eles, eles decidem ir ao encontro dos DH. As contradições da economia-mundo capitalista vão se tornando evidentes.

Por isso, a luta pela implementação dos DH, da democracia e da igualdade, em essência é uma luta anti-sistêmica porque revela os limites da economia-mundo capitalista.

## REFERÊNCIAS

ANDERSON, P. Força e consentimento: aspectos da hegemonia americana. *Estudos de Sociologia*, Araraquara, v. 15, p. 7-30, 2003.

ALVES, J.A.L. *Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências*. Brasília, DF: IBRI, 2001.

\_\_\_\_\_. *Os direitos humanos como tema global*. São Paulo: Perspectiva, 2011.

ARRIGHI, G. *O longo século XX*. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Unesp, 1996.

DALENOGARE NETO, W. A política externa dos direitos humanos de Jimmy Carter. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 28., 2015, Florianópolis. Anais eletrônicos... Disponível em: <[http://www.snh2015.anpuh.org/resources/anais/39/1426801446\\_arquivo\\_anpuhwaldemar.pdf](http://www.snh2015.anpuh.org/resources/anais/39/1426801446_arquivo_anpuhwaldemar.pdf)>. Acesso em: 16/09/2016.

GALLARDO, H. *Teoria crítica: matriz e possibilidade de direitos humanos*. São Paulo: Ed. Unesp, 2014.

HERNANDEZ, M.C. *Os direitos humanos como temática global e a soberania no sistema internacional pós-guerra Fria: a Conferência de Viena*. 2010. 377 f. Dissertação (Mestrado)- Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2010.

HURREL, A. Some reflections on the role of intermediate powers in international institutions. In: HURREL, A. et al. *Paths to power: foreign policy strategies of intermediate states*. Washington, DC: Latin American Program, Woodrow Wilson International Centre, 2000. p. 23-41.(WorkingPaper, n. 244).

KOERNER, A. O papel dos direitos humanos na política democrática: uma análise preliminar. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 53, p.143-181, out. 2003.

LEARY, V.A. A globalização e os direitos humanos. In: SYMONIDES, J. (Org.). *Direitos humanos: novas dimensões e desafios*. Brasília, DF: UNESCO Brasil: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2003. p. 335-354.

MÉNDEZ, J. E. Los medios y los fines en la política internacional. *Revista del Instituto del Servicio Exterior de la Nación*, v. 3, n. 2, p. 6-29, 2007.

MONDAINI, M. *Direitos humanos*. São Paulo: Contexto, 2006.

TILLY, C. *Big structures, large processes, huge comparisons*. New York: Russel Sage Foundation, 1984.

TRINDADE, A.A. C. Dilemas e desafios da Proteção Internacional dos Direitos Humanos no limiar do século XXI. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 40, n. 1, p. 167-177, 1997.

\_\_\_\_\_.Apresentação. In: ALVES, J.A. L.*Os direitos humanos como tema global*. São Paulo: Perspectiva, 2011. p. xxv-xxxii.

WALLERSTEIN, I. *The insurmountable contradictions of liberalism: human rights and the rights of peoples in the geoculture of the modern world-system*. The South Atlantic Quarterly, v. 94, n. 4, p.1161-1178, Fall 1995.

\_\_\_\_\_. *El moderno sistema mundial: La agricultura capitalista y los Orígenes de laeconomía-mundo europeaenelsiglo XVI*. México: Siglo XXI, 1999, 9ª. Edição.

\_\_\_\_\_. *El moderno sistema mundial: La segunda era de gran expansión de la economía-mundo capitalista, 1730-1850*. México: Siglo XXI, 1998.

\_\_\_\_\_. *The modern world-system IV: Centrist liberalism triumphant, 1789-1914*. Berkeley: University of California Press, 2011.

## 10.

### ESTADOS MUÇULMANOS: CULTURA E DIREITOS HUMANOS

*Fábio Metzger*

Quando se escreve e fala sobre o Islã e o mundo muçulmano, especialmente fora dos meios acadêmicos, e dentro de um senso comum, existe uma tendência de tomar toda essa região e universo cultural como um “outro” quase que estranho e desconhecido, que gera toda a forma de sentimentos. Ora de fascínio, por uma sensação sobre o que é exótico dentro da vivência cotidiana comum do mundo em que vivemos. Ora de medo e estranhamento, quando colocamos diante de nossos julgamentos a pecha de “fundamentalistas”, “terroristas” e outras formas de adjetivos que possam associar cerca de 1 bilhão e meio de pessoas a pelo menos dois fenômenos contemporâneos, que não estão associados apenas à religião islâmica, mas também a outras religiões e ideologias, de alcance semelhante, menor ou maior. Existe também a visão idílica do “mais fraco”, quando se assiste por imagens de fotos e audiovisuais nas redes sociais, cinema e televisão, populações muçulmanas de origem muçulmana sofrendo, diante de um opressor, especialmente quando ele “pertence” ao que chamamos de “Ocidente”. Em muitos momentos, esse opressor é tão muçulmano quanto o oprimido. Mas a farda uniforme militar/policial que ele utiliza não difere em quase nada ao que veste um agente da lei ocidental. Da mesma forma, o “mais fraco”, como sabemos bem, não precisa utilizar véu nem turban-

te: ele vive aqui na América Latina, na Ásia Oriental, na Europa, África Subsaariana, em qualquer local onde o Islã não for a religião majoritária.

É preciso fazer essa primeira diferenciação para sabermos de que não devemos nem demonizar, tampouco idealizar o mundo muçulmano. Uma sociedade muçulmana possui defeitos como quaisquer outras, questionamentos internos, avanços, atrasos. E para tanto, é preciso, um mínimo de distanciamento para observar de que forma essas sociedades são.

Existe um debate entre uma corrente de pensamento criada dentro da academia anglo-saxã, onde se estabelece o mundo muçulmano como uma área pouco capaz de desenvolver-se enquanto “civilização”, diante de outras que seriam mais”. Esse grupo, os orientalistas, se destacou, principalmente a partir da segunda metade do século XX, em plena Guerra Fria, enquanto linha de pesquisas, que tinha um olhar bastante particular de ocidentais do que seria, não apenas o Islã, mas também categorias mais amplas como “Ocidente” *versus* “Oriente” (SAID, 1990). Na verdade, os orientalistas faziam parte de uma abordagem política maior, o culturalismo, que nasceu dentro da Antropologia, mas que foi apropriado de maneira muito específica nas Relações Internacionais, a partir da abordagem do “Choque de Civilizações”, onde não apenas o “Oriente”, mas todos aqueles que não fizessem parte da aliança de países do Atlântico Norte (o “Ocidente”) seriam parte de blocos civilizacionais herméticos (HUNTINGTON, 1996), como se as trocas entre os países, no processo de globalização não pudessem torná-los cada vez mais multiculturais.

É dentro dessa abordagem, que se criou a ideia central de um confronto entre Ocidente e Islã. E principalmente um choque entre o Islã e os valores que o Ocidente poderia difundir, enquanto propagação de uma cultura democrática. A ideia dos direitos humanos e das diversas liberdades, tão valorizadas dentro do mundo ocidental, e que seriam tão desprezadas no Islã. Especialmente no quesito do estabelecimento de regimes democráticos como se diz: “*one man, one vote... one time*” (LEWIS, 1993), em referência às vitórias de partidos islâmicos em eleições gerais, principalmente nos países do Norte da África e do Oriente Médio.

Vamos então buscar países relevantes dessa região, para verificar se essa afirmação é real, ou não. Dois árabes, um persa, e um turco. No

caso, podemos citar o processo eleitoral da Argélia, onde a Frente Islâmica de Salvação, islamista, entre 1991 e 1992, estava prestes a vencer, e um golpe de Estado interrompeu a transição rumo a um regime democrático. Não foram poucas as vezes que países muçulmanos tiveram diante de si a ascensão de partidos islâmicos e islamistas, a vencer eleições democráticas, e depois no poder, a estabelecer um sistema autoritário. A Turquia, apesar de ainda manter-se ocidentalizada, está vendo o seu sistema político democratizado enfraquecido, justamente com o partido islâmico AK. O Egito estava prestes a aprovar uma constituição com amplos poderes à religião islâmica, e poderes reduzidos à lei, quando um golpe de Estado foi feito contra o governo de Mohammed Morsi, ex-dirigente da Irmandade Muçulmana. No próprio Irã, após a Revolução, de 1978, foi através de um plebiscito, que se suspendeu a possibilidade de um sistema democrático de partidos das mais variadas tendências ideológicas, prevalecendo a República Islâmica, onde apenas políticos previamente aprovados pelo Supremo Conselho dos aiatolás participariam.

Falamos aqui de Argélia, Egito, Turquia e Irã. Países bastante relevantes para o Oriente Médio e o Norte da África. Se formos analisar, qual país, nesse caso, está vivendo uma experiência verdadeiramente democrática? Podemos afirmar que o padrão Orientalista é verdadeiro? Ou existem outras abordagens que possam dar conta de uma realidade, que aparenta ser mais complexa?

Na própria Turquia, a despeito do crescimento do partido AK, o país não se tornou uma república islâmica. Quem esteve passeando por Istambul no verão de 2013, notará que os homens e mulheres caminham, lado a lado, nos mesmos espaços públicos. A maior parte das mulheres não utilizava véu. E as que utilizavam, muitas vezes andavam desacompanhadas de acompanhantes ou parentes do sexo masculino. Certamente, o governo de Ancara tem um viés conservador, e a partir das 22:00 desautoriza o consumo de bebidas alcoólicas. Mas não proíbe a comercialização, algo bastante comum em países realmente religiosos. Por outro lado, nas últimas eleições, o partido AK não obteve a maioria absoluta que desejava, e teve que compor com outras forças políticas e sociais que não compartilham com a sua visão para reorganizar o seu governo. Pelas atitudes tomadas nos últimos setes anos, com censuras a jornalistas e minorias, o

ex-primeiro ministro e atual presidente Tayyip Recep Erdogan se mostra um dirigente bastante autoritário, que enxerga a democracia, muito mais como instrumento do que como valor. Mas, um governante como Silvio Berlusconi na Itália cristã e Ocidental seria diferente dele? Sem, dúvida parte da sociedade que o elege certamente se espelha na forma de ser e de liderar de Erdogan. Mas há, dentro da Turquia uma grande parcela que não consente com essa proposta de governo, e busca criar freios e contrapesos, tal como um governo europeu ou das Américas o faria. Nesse sentido, vamos apresentar uma visão diversa: a de que não existe somente um Islã, mas diversos Islãs (SAID, 2003), que dialogam com a modernidade, e têm reações diversas, muitas de acolhimento, outras de repulsa ao que vem de fora de seu universo referencial. Esse diálogo e relação de acolhimento e repulsa acontece no mundo muçulmano, tal como em qualquer universo cultural aberto e complexo. E nesse sentido, choque e diálogo são elementos recorrentes e comuns de qualquer cultura.

## SOBRE OS PAÍSES MUÇULMANOS E OS DIREITOS HUMANOS

O principal desafio para os países islâmicos em relação a aplicar modelos de democracia liberal no estilo ocidental, se refere a questões como os direitos humanos.

Na Declaração do Cairo, de 1990 – que até hoje continua sendo a mais articulada carta dos direitos, assumidos do ponto de vista dos Estados de tradição muçulmana, reunidos na Organização da Conferência Islâmica Mundial -, há, com efeito, dois artigos (o 24 e o 25) que não deixam dúvidas: se os direitos humanos entram em choque com a lei corânica (a *shari'a*), é esta última que deve prevalecer. Trata-se de uma referência a uma *Grundnorm* (norma fundamental) que se considera não humana, e sim revelada diretamente por Deus. Os direitos humanos (*huqûq al-insan*), noutras palavras, não têm nenhum fundamento fora, ou pior, contra os direitos de Deus (*huqûq Allah*). (PACE, 2005, p. 317-318).

Outra questão que dificulta bastante a adequação dos países muçulmanos a uma cultura política similar ao dos modelos de democracia liberal é a punição ao abandono à religião islâmica (apostasia), “não incluída entre os direitos humanos” e “considerada um mal abominável, rubricado como um tipo de crime que deve ser penalmente perseguido”



(idem). Neste ponto, podemos observar a grande dificuldade para países muçulmanos em adotar políticas pluralistas, no que diz respeito à religião. Se compreendermos que, dentro do conceito de direitos humanos, a liberdade de culto está incluída, observa-se aqui um claro obstáculo. Dentro da Lei Islâmica (*shari'a*), o Islã é tido como uma fé superior, cristianismo e judaísmo são religiões de comunidades protegidas pelo Estado muçulmano, sendo proibida a difusão de ambas dentro da *umma*, enquanto outras religiões são tidas como “infieis”. Ou seja, já dentro da própria definição da Lei Islâmica, há apenas uma fé que pode ser difundida, o Islã. Para outras religiões, a difusão é restrita à sua comunidade ou então vedada.

Notamos, com todas estas limitações, a necessidade de construção de um discurso dentro de organizações internacionais multilaterais muçulmanas que busquem se aproximar daquilo que as organizações internacionais multilaterais costumam referendar. Tanto as organizações internacionais, quanto as organismos multilaterais muçulmanos possuem uma imensa variedade de regimes políticos e sociedades inseridas dentro deles. Nesse sentido, a Declaração do Cairo precisa ser colocada em um contexto específico. É preciso apontar aqui que este é um documento assinado por ministros do Exterior de países de maioria islâmica, que incluem desde casos onde o Islã é mais liberalizado, tal como na Turquia, até exemplos onde a lei islâmica é praticada de forma mais rígida, como a Arábia Saudita.

Podemos observar que esta é uma questão que adota dois caminhos aparentemente contraditórios. Tudo isso em um sistema internacional cada vez mais globalizado, onde a questão dos direitos humanos vai ganhando conotação cada vez mais universal. Por outro lado, no mundo muçulmano, as correntes ideológicas mais extremistas do Islã, também conhecidas como islamismo político, vêm ganhando cada vez mais voz, perante grupos que, se não são majoritários, são bastante influentes em suas respectivas sociedades, especialmente em tempos de crise.

Assim, notamos que a Declaração do Cairo busca acompanhar estas duas tendências. Este documento reflete uma posição em que o direito positivo e a *shari'a* são combinados, sendo que a última se torna fundamento para o primeiro (PACE, 2005, p. 319). Não se trata de um direito islâmico puro, mas sim de uma combinação de direito secular e divino, em que o último acaba tendo presença fundamental.

Obviamente, essas questões dificultam a adesão plena de países muçulmanos a uma cultura democrática liberal moderna. O que não impede que uma parte importante desses países possa estar aberta à “livre circulação de ideias e pessoas”, em que o próprio tema dos direitos humanos seja colocado em questão.

## **CULTURA E POLÍTICA: PARTICULARIDADES DO ISLÁ DENTRO DAS SOCIEDADES MUÇULMANAS**

Nesse sentido, voltamos à pergunta: é possível que um país muçulmano, especialmente no Oriente Médio ou no Norte da África possa realizar uma transição rumo a um sistema democrático? Podemos levar em conta que apenas recentemente alguns destes países começaram a inserir em seus debates nacionais as ideias e modelos da democracia liberal. De modo que a sua vivência ainda é muito recente para ser negada de forma tão categórica.

O Quarteto de diálogo nacional da Tunísia<sup>1</sup>, um conjunto de instituições da sociedade civil do país, ganhador do Prêmio Nobel da Paz de 2015, tem demonstrado que é possível realizar, sim, uma transição democrática. E que setores-chave dessa sociedade, em tendo boa vontade em formar uma cultura política que favoreça o pluralismo, podem demonstrar que a democracia e o Islã, se não compatíveis ideologicamente, podem ser acomodáveis; tal como qualquer religião criada na antiguidade: basta notarmos como a Grã-Bretanha acomodou as suas instituições confessionais anglicanas com o seu Estado de direito. Os tunisianos não aboliram o Islã como religião oficial do Estado. No entanto, mantiveram o secularismo como hábito geral da sociedade. Inicialmente, após a queda do regime despótico de Ben Ali, em 2011, elegeram um parlamento liderado pelo partido islâmico Ehnada, que obteve a maior votação, sendo maioria relativa (89 dos 217 assentos). Este, no entanto, não conseguiu se sustentar, e caiu, dentro das regras democráticas, a partir de 2014, em novas eleições, perdendo 20 cadeiras. Sem que nenhuma tentativa de golpe de Estado fosse feita, e com o caminho da transição institucional sendo adotado, fi-

<sup>1</sup> Grupo formado pela União Geral Tunisiana do Trabalho (UGTT), União Tunisiana da Indústria, Comércio e Artesanato (UTICA), Ordem Nacional dos Advogados da Tunísia (ONAT) e Liga Tunisiana dos Direitos Humanos (LTDH).

cou claro que a solução, “um homem, um voto, uma vez” não é uma regra dentro do Islã e que, sim, é possível estabelecer sociedades autônomas em relação à cultura religiosa islâmica.

O que, no entanto, não tira a importância dos exemplos anteriores de como a vivência da religião ainda é bastante central dentro dos Estados muçulmanos, mesmo que eles passem por uma grande transformação. Há um grande embate entre o que é civil e o que constitui a esfera religiosa, de uma maneira que o primeiro ainda não obliterou decisivamente os espaços da última, pelo menos nas sociedades mais centrais. No âmbito interno destes países, a experiência histórica da sociedade islâmica é fundamental. De fato, grande parte das populações dos países de maioria muçulmana, antes de ter assimilado aspectos dos valores de uma cultura do direito liberal, estão acostumadas à experiência das narrativas históricas proporcionadas por aquilo que seria “a revelação do Alcorão, que dita leis para as atividades diárias. [...] A adesão a essas leis, segundo eles, tem protegido a comunidade muçulmana dos perigos associados com atividades como o jogo e a bebida alcoólica” (KAMEL, 2003, p. 52).

Mas se isto é verdadeiro no Islã, por que não seria verdadeiro também no Judaísmo e no Cristianismo ?

O lugar do Alcorão no Islã é incomparavelmente superior ao da Bíblia não havendo qualquer paralelo com outra religião [...] Como resultado, um grande número de injunções bíblicas pôde ser colocado entre parênteses por judeus e cristãos (como o apedrejamento de homossexuais). Por uma variedade de causas, nem todas completamente claras, a evolução histórica do Islã foi oposta e conduziu a uma restrição em lugar de uma liberdade de exegese. (DEMANT, 2004, p. 343).

Assim, “a eternidade e imutabilidade do texto foram aceitas como dogmas da religião: conseqüentemente, o Alcorão não pode ser estudado como produto de seu tempo, sendo mais difícil relativizar seus versículos mais rígidos” (idem).

Ou seja, nestes termos, há ainda uma forte preponderância dentro dos países muçulmanos em relação às leis religiosas, onde a experiência histórica do Islã se reproduz de tal forma, que ela ainda hoje limita a adoção de medidas políticas internacionalmente aprovadas. Assim, o Alcorão

“tem uma posição única como texto lido e ouvido, texto recitado, memorizado e transformado em caligrafia” (KAMEL, 2003, p. 50). E “contém um vasto aparato de imagens e metáforas que podem ser usadas na criação de diferentes significados e representar um grande número de experiências humanas”. Essa identificação se reapresenta de tal forma, que a identidade cultural dos povos muçulmanos está sempre em questão, sendo inevitável ir de encontro a vários aspectos de uma religião de características muito peculiares (idem).

Esse encontro entre a esfera civil e a religiosa pode ser verificado em diversos momentos. Por exemplo. Dentro do Ramadan (período de festividades muito importante dentro dos países muçulmanos) de uma grande cidade turca, ainda que o governo seja de um partido islâmico, o governo apenas sugere que o cidadão jejue, em memória da primeira migração Meca-Medina (a *hijra*) de Maomé, dando a ele a opção do livre arbítrio. A cidade continua a ter os seus serviços funcionando, mesmo à noite, ainda que de maneira reduzida. Já na ocidentalizada metrópole de Dubai, não se pode comer em nenhum espaço público, a maior parte dos restaurantes só estão abertos para comprar alimentos “pra viagem”, e os serviços públicos deixam de funcionar antes do final do entardecer.

Dubai é um emirado que adotou o caminho da ocidentalização. Assim como Abu Dhabi, dentro dos Emirados Árabes Unidos. Relaxou grande parte de seus costumes. Os emires destas duas regiões compreenderam a importância de atrair turismo, serviços e negócios para as suas maiores cidades, e criaram grandes planos de desenvolvimento e crescimento econômico em suas respectivas capitais. Tudo isso foi feito, utilizando-se de mão-de-obra de todas as partes do mundo. De modo que o Islã desses dois grandes centros se tornou menos ortodoxo, por exemplo, que o da Arábia Saudita. Quem entrar no metrô, nas ruas ou nos comércios de Dubai verá pessoas vestidas de todas as formas, desde que bem comportadas, com ou sem véu; com ou sem turbante. Existem, nesses dois emirados, mulheres ocupando posições de comando em algumas instituições, o que não é comum na maioria dos países muçulmanos conservadores. Em Dubai, por exemplo, não se verifica uma separação de gêneros, tão comum nos espaços públicos da Arábia Saudita. No entanto, o que observamos aqui é uma aproximação dos modos de vida ocidentais ao Islã, estabelecido

e arraigado dentro da população local. Uma reinterpretação feita, não a partir de uma república parlamentarista como a Turquia, mas sim de um emirado, onde a imagem com o retrato do Emir está presente em uma série de espaços onde os transeuntes, motoristas e passageiros passam. Temos aqui duas interpretações distintas do Islã. Uma a do Islã da Turquia, onde a vivência descrita acima por Kamel (2003) tem uma forma já em interação maior com os usos e costumes do liberalismo político, mais comum na Europa. Outra a da concepção de um Islã tradicional, mas readaptado à modernidade. Islâmico, no sentido de sua vivência e história, mas pragmático, na percepção do futuro da sobrevivência do local, enquanto produtor, não apenas de fontes de energia, mas também de outros bens e negócios.

### **CULTURA, POLÍTICA E DIREITOS HUMANOS: UM LONGO CAMINHO A PERCORRER**

Se formos analisar como a interpretação da religião islâmica é realizada, é preciso ter determinadas cautelas. No mundo muçulmano, antes de se separar o clero do Estado, é preciso ter a percepção de que, a princípio, religião e sociedade, não estão separadas. E isso não pressupõe a existência de um clero. O próprio conceito de Islã significa “submissão” (a Deus). E essa submissão pressupõe uma comunidade de fiéis (*umma*). Um dos autores especializados em estudar o assunto define o Islã como “uma religião com moralidades coletivas”, onde “há muito pouco no que é especificamente político”. Ele sustenta que a religião e a política caminharam juntas dentro do Estado, de um modo em que “o Estado se apropriou da religião”. Como ele mesmo admite, foi

o reverso do que aconteceu na experiência europeia, onde historicamente, foi a Igreja quem se apropriou (ou, no mínimo, interferiu) da política. [...] uma vez removida a Igreja, acabou sendo removida a religião da política. No moderno Estado árabe, o secularismo foi introduzido por “emulação”, e de qualquer forma, não poderia excluir religião simplesmente como se estivesse excluindo a Igreja, porque não existe nenhuma Igreja no Islã. (AYUBI, 1991, p. 4-5).

Desta forma, mesmo que seja acomodada ou limitada por um Estado muçulmano de hábito secular, a religião islâmica não se separa automaticamente da sociedade. Há sempre uma demanda interna pela reli-

giosidade, onde os Estados não conseguem interferir totalmente. A ausência de um clero e de uma hierarquia, pelo menos no ramo islâmico sunita, facilita ainda mais essa possibilidade de múltiplas reinterpretações internas no Islã. Assim, o processo de acomodação Estado/religião dentro do mundo islâmico ainda passa pelo processo de apropriação do Estado em relação aos espaços públicos. O que gera, em cada um dos Estados muçulmanos, uma visão muito particular de como interpretar o Islã, e como acomodá-lo perante o avanço das ideias democráticas e liberais às quais os cidadãos muçulmanos comuns estão expostos. Ela pode ser uma visão conservadora, liberal ou fundamentalista (o Islã político), com as suas várias gradações e combinações entre si.

Pensando os países muçulmanos como sendo inspirados nos Estados Nacionais modernos europeus, o seu elemento central coletivo seria teoricamente a nação. No entanto, sendo o Islã uma religião sem fronteiras delimitadas, o que temos como elemento aglutinador é a *umma*. Esse conflito nação x *umma* torna o Islã passível de ser reinterpretado à luz de novas perspectivas, delimitada a comunidade de crenças a partir de uma fronteira territorial. Levando em conta que temos mais de 50 Estados com fronteiras estabelecidas: é como se o conceito de *umma* estivesse subdividido em 50 sub-interpretações diretas e indiretas, seja no ramo sunita, no xiita, e em diálogo e contato com as experiências dos países que adotam regimes de democracia liberal.

Nesse sentido, as experiências da Argélia, do Egito, da Tunísia, Turquia e dos Emirados Árabes, entre outros são partes dessa grande subdivisão. Uma subdivisão que passa também pelo contato com outras formas de diálogos e choques culturais. Por exemplo: o maior país muçulmano do mundo não está no Oriente Médio, nem no Norte da África, mas sim no Sudeste Asiático: a Indonésia, com os seus cerca de 250 milhões de habitantes, 90% deles sendo muçulmanos, tem uma considerável minoria cristã. Já foi um país de maioria praticante de religiões budista e hinduísta, estando em suas ilhas o legado histórico dessas religiões. E existe uma minoria de cerca de 10 milhões de habitantes de origem chinesa. Lá está também a maior ordem religiosa muçulmana do mundo, a Mohammadia, com cerca de 40 milhões de praticantes, e um presidente islâmico já foi eleito. Em momento algum, desde que o país se democratizou, em 1998,

no entanto, a Indonésia se tornou uma república islâmica. Sequer chegou perto disso. Certamente, trata-se de um país que sofre as consequências do crescimento do fundamentalismo islâmico como muitos (principalmente na província de Aceh, na ilha de Sumatra, Oeste do país). E ainda convive com ranços do antigo autoritarismo (a pena capital, por exemplo, é aplicada em diversos casos). No entanto, as suas elites e população parecem conviver com um mínimo de segurança institucional das democracias novas, surgidas desde os anos 1980 e 1990. E isso não distingue de um país ser ou não muçulmano.

Há certamente as restrições, no Islã, nos mais variados graus, à participação da mulher no convívio no mundo social e político das suas respectivas sociedades. Essa é uma terrível restrição, quando pensamos em direitos humanos universais. Há casos em que essas restrições são mais severas, como na Arábia Saudita. Outras, como no caso do Líbano, que apenas em 2014 passou a criminalizar a violência doméstica contra a mulher, a despeito de ser um dos mais ocidentalizados países do Oriente Médio. Aliás, sobre o Líbano, há que se fazer uma observação: enquanto uma sociedade onde convive uma forte cultura cosmopolita, principalmente em sua capital Beirute, no entanto, o país vive a sua grande dificuldade em ter que conviver com diversos ramos do Islã (xiitas e sunitas), do cristianismo e da religião druza, sem que nenhuma delas consiga ter a maioria absoluta do país. No interior, uma diversidade de enclaves étnicos coexiste em forte tensão: entre 1975 e 1990, o país viveu uma terrível guerra civil, quando morreram cerca de 150 mil pessoas. Existe uma estimativa de que a maioria da população é muçulmana apesar de, há muito, o país não fazer um recenseamento sobre essa questão. De qualquer forma, a composição política do Líbano é marcada por um pacto onde 50% das cadeiras do parlamento são reservadas aos cristãos, que ficam com a presidência da república; outros 50% aos muçulmanos e druzos; os xiitas ficam com a presidência do parlamento e os sunitas escolhem o primeiro-ministro. Este é um caso interessante, de como a institucionalização das religiões e dos ramos religiosos levou à mútua desconfiança e ao terrível estado de conflito ou pré-conflito, desde os anos 1970. Entre a ascensão de famílias dominantes e grupos religiosos, moderados e fundamentalistas, o país se equilibra entre as possibilidades do avanço e do retrocesso. Consegue construir uma espé-

cie de democracia sectária, onde está presente o debate democrático de um lado, mas em que também persistem valores de uma cultura facciosa, de outro. Isso em uma área de pouco mais de 10 mil quilômetros quadrados e cerca de 4 milhões de habitantes.

A participação popular ainda é uma novidade para muitos países muçulmanos. Curiosamente, no Irã, com eleições obviamente controladas dentro das conveniências e interesses do Supremo Conselho da Revolução Islâmica, todos os cidadãos, homens e mulheres, votam. Já no Kuwait, um emirado com parlamento eleito, 68,31% da população, estrangeira, não pode votar; as mulheres só passaram a ter o direito ao voto a partir de 2009 (TSF, 2009); já o primeiro ministro pertence à mesma família do emir, assim como todos os demais.

## O ISLÁ NO ESTRANGEIRO

É importante ressaltar a importância da formação de muitos muçulmanos que viveram ou vivem em países não-muçulmanos. Lugares onde a o Islá é mais uma religião em meio às outras. Ou então é simplesmente uma minoria, perante a maioria de outra religião. Destacamos aqui a formação de muçulmanos que somam importantes minorias na França e Grã Bretanha, antigos colonizadores, EUA, a superpotência hegemônica, e outros. Mas também podemos falar do próprio Brasil, que concentra uma comunidade, com importantes populações no Rio Grande do Sul, Paraná, Rio de Janeiro e São Paulo.

Falando não do exemplo brasileiro, mas dos demais, que são mais relevantes para esse caso: importantes mentores e executores de atentados terroristas, membros da Al Qaeda e do Estado Islâmico, formadores de opinião islamistas tiveram parte de sua formação justamente nesses países. O sentimento de não pertencer a sociedades tão dinâmicas e com mudanças tão constantes como essas pode ser determinante para que se crie entre esses cidadãos a tendência ao recrutamento rumo ao extremismo religioso. Há de se notar que o acolhimento ao imigrante estrangeiro nem sempre tem sido simpático, especialmente nas últimas décadas, especialmente na Europa. Soma-se a esse fato à política internacional liderada pelos EUA, e com grande influência da Rússia, podemos verificar a criação de uma



vivência amarga, por parte de alguns, a respeito do significado da ideia de cultura democrática. E nesse sentido, podemos verificar uma total desassociação da ideia do Islã com a dos governos e sistemas democrático liberais. Esse fenômeno não pode ser menosprezado.

Existem, por outro lado, aqueles muçulmanos, certamente a grande maioria, que formam a sua mentalidade e suas ideias nesses países, integram-se, e passam a ter uma visão positiva do que esses países produzem. Especialmente quando são bem tratados e encarados, não como uma ameaça, mas sim como indivíduos que vieram para agregar valor produtivo e cultural. Muitos desses, quando retornaram ao país de origem, levaram consigo as ideias e as convicções de que, sim, é possível que os países muçulmanos possam também adotar, à sua maneira, uma cultura democrática. Que possa construir, dentro de seu ritmo, um diálogo com o que propicie à construção do pluralismo e da tolerância na política e na vida cotidiana. Não é necessário que um projeto, por ser “ocidental”, seja ruim. Por que então funciona, por exemplo, no Japão? Por que existem outros países que abraçaram no Sul, e não no Norte, no Leste, e não no Oeste, esse modelo? Obviamente, existem as particularidades. Não fossem elas, o Egito não teria sofrido em 2013, com a queda de Morsi e a ascensão de Sissi. A Líbia, o Iêmen, a Síria e o Iraque não estariam vivendo as dramáticas guerras civis que eles sofrem devido em grande parte, às interferências de países membros da OTAN.

No entanto, separando a política de Estado, e tentando observar as práticas de sociedade civil: não seria possível, ainda mais agora, em tempos de difusão de redes sociais, uma proliferação cada vez maior das ideias democráticas dentro do mundo muçulmano? O cansaço com a guerra não poderia ser justamente o sinal mais eloquente de que as condições existem, e podem, mais dia, menos dia serem aproveitadas? Trata-se, sem dúvida, de um amadurecimento. O contato com o estrangeiro, nesse caso, tem o seu lado positivo, se o cidadão de origem muçulmana se sente um participante real da vida cotidiana do país, e não mais um a ser excluído e ter a sua voz negada.

Já existem pelo menos três gerações de franceses muçulmanos de origem magrebina e africana. O caso Charlie Hebdo confirma que existe uma parte menor dessa população que sente insatisfação em ver a sua crença desrespeitada, dentro da tradição laica radical francesa. Nesse caso, como

os franceses, antigos colonizadores, mesmo após da queda da Bastilha em 1789<sup>2</sup>, lidarão com tal situação? Nada melhor para combater um radical do que milhares de moderados. Menos recrutas para o Estado Islâmico. E mais participantes de primaveras árabes. Talvez os países europeus e os EUA não estejam atentos, mas é no coração deles, que pode estar surgindo uma vanguarda ideológica positiva de populações muçulmanas que desejem implementar mudanças em seus países de ascendência e origem. Essa desatenção pode fortalecer ainda mais as redes da Al Qaeda, ou o Estado Islâmico e seus aliados. E distanciar ainda mais uma grande quantidade de Estados muçulmanos de uma cultura democrática de respeito aos direitos humanos.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Poderíamos nos alongar com mais alguns exemplos de como os Estados muçulmanos se chocam e dialogam. No entanto, o mais importante, nesse momento é apontar o como o mundo muçulmano não dispõe de uma unidade cultural fechada. De como ele pode estar aberto a mudanças. E de que forma, sua cultura pode ser transformada e transformar. Por que será que observamos tanto aspectos negativos? Será uma forma de informar distorcida sobre a realidade desses países e populações? Qual é a nossa responsabilidade diante do senso comum, perante uma população que, em seu total, representa cerca de 20% da humanidade? Isso não significa simplesmente tomar partido de um em detrimento a outro. Até porque existem sim grandes problemas dentro do mundo muçulmano que atingem o dia-a-dia de nossas sociedades. Mas qual é a melhor maneira de resolver essas questões? Criminalizando toda uma religião? Ou compreendendo que, antes de tudo, existe no coração do ser humano, a possibilidade de fazer uso positivo ou negativo dela? Aliás, o fundamentalismo religioso não é exclusividade do Islã. Basta assistirmos o cotidiano da política brasileira para notar que está em curso o nascimento de outra forma de fundamentalismo de matriz cristã, a ameaçar o pluralismo de nossas instituições. Nem de longe na mesma medida que uma Al Qaeda ou um Estado Islâmico. Mas nada que seja tão diferente, por exemplo, de

<sup>2</sup> Sobre a questão da Historicidade do pensamento hegemônico francês e a convivência com os novos cidadãos do país, de origem muçulmana, cabem algumas perguntas. Para começar, havia muçulmanos participando da revolução Francesa? Quantos eram? Os revolucionários prometiam a independência das antigas colônias? Se sim, cumpriram com o combinado?

uma Irmandade Muçulmana no Egito, o Ehnada na Tunísia, ou um AK na Turquia: todos eles participando de eleições democráticas regularmente. Apenas que o fundamentalismo brasileiro está menos organizado, mais disperso, e a nossa sociedade civil é mais experiente e organizada para as questões de debate Estado e religião, pelo menos em relação ao Egito.

A oportunidade de pensarmos a questão da cultura política e dos direitos humanos, a partir dos Estados muçulmanos é uma porta de entrada e uma oportunidade para uma questão bem maior: tolerar a religião em seus aspectos mais literais, adotar o relativismo cultural e abraçar uma visão idílica sobre o outro? Ou demonizá-lo, anular a sua identidade, e fazê-lo um inferior no nosso pretenso e autorreferencial universalismo? A resposta pode ser a de uma tarefa por se fazer: um universalismo que não é somente nosso. Que pertence ao outro. Mas que não serve qualquer visão idealizada sobre ele. Nele cabem as melhores e piores atitudes. Seja ele um cristão, muçulmano, judeu, budista, agnóstico, ateu, ou qualquer outro cidadão.

## REFERÊNCIAS

- AYUBI, Nazih N. *Political Islam: religion and politics in the Arab world*. London: Routledge, 1991.
- DEMANT, Peter R. *O mundo muçulmano*. São Paulo: Contexto, 2004.
- HELD, David. The transformation of political community: rethinking democracy in the context of the globalization. In: ARCHIBUGI, D.; HELD, D.; KPHLER, M. (Ed.). *Re-imagining the political community: studies in cosmopolitan democracy*. Califórnia: Stanford University Press, 1998.
- HUNTINGTON, Samuel P. *Choque das civilizações*. São Paulo: Objetiva, 1996.
- KAISER, Karl. Transnational relations as a threat to the democratic process. *International Organization*, v. 25, n. 3, p. 706-720, 1971.
- KALDOR, Mary. The idea of global civil society. *International Affairs*, v. 79, n. 3, p. 583-593, 2003.
- KAMEL, Najla Mahmoud. Islã e identidade cultural. *Revista de Estudos Orientais*, São Paulo, n. 4, 2003.
- LEWIS, Bernard. The roots of muslim rage. *The Atlantic Monthly*, v. 266, n. 3, p. 47-60, Sept. 1990.

\_\_\_\_\_. Islam and liberal democracy. *The Atlantic Monthly*, v. 271, n. 2, p. 89, Feb. 1993. Disponível em: <<http://www.theatlantic.com/issues/93feb/lewis.htm>>. Acesso em: 7 abr. 2008.

PACE, Enzo. *Sociologia do Islã: fenômenos religiosos e lógicas sociais*. Petrópolis: Vozes, 2005.

SAID, Edward W. *Orientalismo: o Oriente como invenção do Ocidente*. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

\_\_\_\_\_. Islã e Ocidente são bandeiras inadequadas. In: SAID, E. W. *Cultura e política*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003. p. 136-139.

TSE. Mulheres entram pela primeira vez no parlamento no Kuwait. *Global Media Group*, Lisboa, 17 maio 2009. Disponível em: <[http://www.tsf.pt/internacional/interior/mulheres\\_entram\\_pela\\_primeira\\_para\\_parlamento\\_do\\_kuwait\\_1235480.html](http://www.tsf.pt/internacional/interior/mulheres_entram_pela_primeira_para_parlamento_do_kuwait_1235480.html)>. Acesso em: 14 out. 2015.

# 11.

## TURQUIA: ISLÁ, GEOPOLÍTICA E DIREITOS HUMANOS

*Marcos Toyansk*

Durante muitos anos, a questão dos direitos humanos na Turquia foi tratada à luz de uma possível integração à União Europeia. Assim, para avaliar em que medida a Turquia se enquadrava no mundo europeu, diversos aspectos foram considerados, como o tratamento recebido pelas minorias, o papel das forças armadas no espaço interno e a adoção de práticas e valores ocidentais pelos turcos, conduzindo a um debate sobre a compatibilidade entre um Estado muçulmano e um bloco constituído por Estados de matriz cristã e a oposição secularismo/islamismo na política doméstica turca como indicador dos rumos que a República da Turquia seguiria. Apesar do aparente distanciamento entre Turquia e União Europeia nos últimos anos, em parte como resultado da perda de entusiasmo do lado turco em decorrência da crise econômica na zona do euro, essas questões continuam na agenda política de Ancara e seus principais parceiros.

Como um produto do antigo Império Otomano, que foi desmantelado após sucessivas derrotas no campo militar pelo Ocidente, a República da Turquia se constituiu como uma superação do antigo regime. Sob a liderança de Mustafá Kemal (Atatürk) as forças armadas protegeram o espaço nacional contra as ameaças externas após o colapso do Império Otomano na Primeira Guerra Mundial, destruindo a estrutura política in-

terna imperial e rejeitando o modelo multiétnico em favor de uma radical secularização do Estado, baseando-se num modelo centralizado apoiado em um projeto de homogeneização interna e de defesa dos interesses nacionais por via militar.

O processo de ocidentalização acentua-se com a aproximação da Turquia à Comunidade Econômica Européia na década de 60 por meio do Acordo de Ancara, transformando esta questão no ponto vital da identidade nacional turca.

Do ponto de vista estratégico-militar, a República da Turquia procurou desde o início da Guerra Fria se integrar à aliança transatlântica contra o comunismo, utilizando-se de sua geografia para fortalecer sua posição com Washington. As relações conflituosas com a URSS após a Segunda Guerra Mundial e a evolução dos conceitos estratégicos americanos influenciaram a importância geopolítica da Turquia e definiram a sua posição durante este período.

Localizada na encruzilhada de sistemas políticos e modelos culturais diversos e contraditórios e entre o Sudeste Europeu, o Cáucaso e o Oriente Médio, a Turquia busca formular uma estratégia de acordo com as implicações de sua localização geográfica. De fato, a visão geoestratégica da Turquia depende dos paradigmas que ajudam a defini-la. Como sintetiza Olivier Roy, se tomarmos como referência o modelo *Otomano*, então a Turquia teria uma identidade caucasiana, balcânica e médio-oriental, mas que poderia acomodar as minorias (curdos e alevitas<sup>1</sup>) em seu próprio território. Se considerarmos o modelo *Kemalista*, então a Turquia não se preocuparia com nada além de suas fronteiras e rejeitaria tudo o que ameaçar sua unidade nacional (a questão curda, por exemplo). Adotando a posição *Pan-turquista*, então a Ásia Central (nunca governada pelos Otomanos) forma o horizonte para a Turquia que não precisaria mais da Europa. Sob a perspectiva dos *Islamistas*, a Turquia deveria mobilizar sua legitimidade concedida pelo Califado e tomar de volta a liderança da comunidade muçulmana (*umma*) (ROY, 2005, p. 12, grifos nossos). Acrescentaríamos também a visão de uma Turquia *Europeia*.

<sup>1</sup> “Os alevitas são uma população originalmente constituída por tribos nômadas turcomanas, também conhecida pelo nome de kizilbas, que tradicionalmente habita áreas rurais da Anatólia Central e Oriental, com particular incidência no triângulo Kayseri-Sivas-Divrigi.” (FERNANDES, 2005, p. 79). Ponto ou supressão no final da citação

Sob a liderança de Erdogan, a Turquia adotou a doutrina de tendência neo-otomana, que busca aumentar a influência regional turca e o seu poder brando. Como assinalam Oded Eran e Gallia Lindenstrauss “Essa política enfatiza que a importância de uma nação no sistema internacional é medida pela sua localização geoestratégica e pela sua profundidade histórica.” (2009, tradução nossa). Apesar dos esforços diplomáticos realizados para reforçar o papel da Turquia como mediadora de conflitos, não houve nenhum avanço com relação aos curdos, mas sim, como se evidencia nos últimos desenvolvimentos, um retrocesso. Muitos dos problemas com relação aos direitos humanos na Turquia no tocante às minorias encontram-se num contexto geopolítico mais amplo, por vezes influenciados pela política homogeneizadora que acompanha o Estado desde a sua fundação.

#### **A CRIAÇÃO DA TURQUIA MODERNA E A OPOSIÇÃO SECULARISMO/ISLAMISMO**

Os criadores da República da Turquia se inspiraram na Europa para substituir alguns padrões e valores do falecido Império Otomano, construindo um projeto laico e nacionalista. Como sintetiza o professor José Pedro T. Fernandes:

A República da Turquia construída por Mustafá Kemal (Atatürk) nas décadas de 20 e 30 do século XX baseou-se num projeto laico, inspirado na Revolução Francesa e no ideário nacionalista europeu do século XIX, bem como na racionalidade técnico-científica europeia-ocidental. Desta forma, foi formado por Mustafá Kemal um moderno e secular Estado-nação, que rompeu definitivamente com a tradição política, cultural e religiosa do Império Otomano. (FERNANDES, 2005, p. 167-168).

A modernização (ocidentalização) da sociedade turca não foi realizada de forma consensual, mas a partir da imposição de cima para baixo por Atatürk e seus continuadores e com profundas assimetrias regionais, gerando uma divisão interna. As raízes dessa cisão estão na radical rejeição do passado multicultural e multirreligioso, na ideia estratégica claramente pró-ocidental e na matriz islâmica anterior ao processo de modernização que acaba impedindo a incorporação da Turquia na civilização ocidental. Como assinala Fernandes:

Há uma profunda oposição entre a elite burocrático-militar kemalista, associada aos meios acadêmicos, intelectuais e jornalísticos próximos ideologicamente da esquerda clássica europeia, e a “contra-elite” que se formou nas últimas décadas, mais ou menos influenciada pelas idéias da síntese turco-islâmica e dos movimentos “pró-islamitas”, e que conta com apoios também significativos, nos meios intelectuais, acadêmicos e jornalísticos, bem como nos meios empresariais ideologicamente próximos da direita conservadora e nacionalista. (FERNANDES, 2005, p. 72).

Apesar do esforço da elite kemalista em ocidentalizar a Turquia, o Islã nunca desapareceu no país e permaneceu profundamente enraizado na sociedade. Larrabee e Lesser (2003, p. 60) salientam que essa idéia de re-islamização da Turquia é um equívoco. Nas palavras dos autores:

O Islã nunca foi verdadeiramente eliminado na Turquia. Este foi simplesmente removido das instituições estatais. Apesar de tudo, continuou a exercer uma forte influência no interior do país. O resultado foi uma profunda divisão entre a cultura kemalista secular, da elite militar-burocrática, centrada em Ancara e nas grandes cidades da Turquia Ocidental, e a cultura tradicional, que prevaleceu nas aldeias e cidades da Anatólia Oriental. (tradução nossa).

Além da oposição entre a elite burocrático-militar kemalista e a suposta “contra-elite” islâmica, há também a divisão entre sunitas e alevitas (xiitas), bem menos conhecida da opinião pública. Os alevitas se tornaram uma das principais bases de sustentação dos kemalistas, apoiando Atatürk e seu projeto de secularização. O objetivo dos alevitas era combater a marginalização imposta durante o Império Otomano pela maioria sunita. Porém, a tentativa de homogeneização que se seguiu forçou o grupo a uma “sunificação”. Seguiram-se alguns incidentes de grandes proporções, como os ataques violentos deflagrados pela população sunita contra os alevitas, marcadamente o episódio sangrento de Kahramanmaras em 1978 que levou ao golpe militar de 1980 e, mais recentemente, os ataques em Sivas em 1993, em que os perpetradores causaram a morte de 36 pessoas.

A eleição do Partido da Justiça e Desenvolvimento (AK) – de inspiração religiosa – em 2002 chamou a atenção para a volta da religião ao centro da política turca, direcionando o enfoque de muitos analistas para



a questão da compabilidade do islã com os elementos ocidentais adotados pela elite kemalista.

A primeira manifestação desta tendência foi a eleição, em 1995, do partido do Bem-Estar, o *Refah Partisi*, que tentou se diferenciar dos partidos de orientação secular acusando-os de imitadores do mundo ocidental e fantoches do imperialismo. O Refah indicava os efeitos negativos – políticos e econômicos – do ocidente nas sociedades muçulmanas, além de ser anti-democrático. Foi deposto em 1997 mediante um golpe de Estado “pós-moderno”, como qualificou a imprensa turca, já que os militares, apoiados por outros setores da sociedade identificados com o secularismo, como os alevitas, impuseram a saída do governo sem utilizar os procedimentos tradicionais anteriormente observados.

Contudo, em 2002, após um governo secularista marcado pela grave crise econômica, outro partido conservador de inspiração islâmica obteve 34,26% dos sufrágios expressos. O *Adalet ve Kalkınma Partisi* (Partido da Justiça e Desenvolvimento, AKP) foi considerado por muitos da elite kemalista como uma metamorfose do Partido do Bem-Estar, embora demonstrasse inicialmente ser pró-ocidental e a favor da democracia, mudando radicalmente de curso, do prévio anti-ocidentalismo para o euro-entusiasmo. Isso levou alguns autores a considerarem a ascensão do AK como uma manifestação da sociedade civil que buscava fazer as instituições políticas representativas do povo em vez do Estado oficial governante.

Quanto à sua política externa, o partido AK mudou a trajetória iniciada pelos islâmicos do *Refah* e voltou a aproximar-se do Ocidente, demonstrando o compromisso histórico em integrar a Turquia à Europa, mas encontrou dificuldades para obter apoio interno e não recebeu respostas positivas de sua contraparte europeia.

Porém, nos últimos anos o governo do AK tem se reposicionado com relação a algumas questões, sendo crescente e reiteradamente acusado de agressões contra a liberdade de expressão, de afastar promotores e juizes independentes, de intimidar opositores políticos e não combater guerrilheiros islâmicos e terroristas. Esse último ponto está ligado ao quadro geopolítico regional. A percepção de uma tendência crescentemente autoritária teria levado à retração da popularidade do partido refletida nas

eleições parlamentares de junho de 2015, em que o partido não conseguiu a maioria no parlamento. De acordo com Çiçekçi e Lindenstrauss (2015), embora a principal causa para a redução do apoio do AK tenha sido a desaceleração econômica, a percepção de alguns segmentos da sociedade turca em relação às tendências crescentemente autoritárias do presidente Erdogan também contribuíram. A rede transnacional do Gülen, por exemplo, que pretende redefinir a identidade turca e promover o país como uma democracia muçulmana, refutando a influência kemalista militarista e a falta de diálogo com minorias étnicas e religiosas, rompeu com Erdogan. Apregoando uma recuperação da tradição multicultural otomana, O Gülen se opõe ao governo do AK por considerá-lo antidemocrático. Após anos de cooperação, as primeiras demonstrações de discordância surgiram quando tropas israelenses atacaram a flotilha turca que ameaçava romper o embargo israelense à Gaza para supostamente levar ajuda humanitária aos palestinos. Gülen condenou a ação do governo turco por considerar uma ameaça ilegal à soberania israelense.

A deterioração das relações com Israel após o episódio da flotilha também é destacado como um ponto de inflexão nas relações com o Ocidente, representando um enfraquecimento no compromisso do AK com os valores e interesses dos países ocidentais. Outrora Israel e Turquia mantinham uma importante aliança estratégica na região, com interesses convergentes em diversas esferas, geopolíticas e comerciais, porém as relações estremeceem cada vez mais em decorrência da turbulência regional. Há incerteza sobre a profundidade desta crise, já que há uma mútua dependência em questões econômicas e de segurança. Como nos lembra Lenore Martin (2004, p. 184), a Turquia busca evitar a percepção de que os dois atores estão atuando de forma coordenada a fim de impedir novos alinhamentos interárabes e as denúncias de outros países muçulmanos que possam interferir em sua imagem.

Embora sejam muitas as divergências entre Turquia e os países europeus e os Estados Unidos, parece bastante questionável o argumento de que a Turquia estaria se conduzindo a outro rumo. A Turquia tem sido muito importante no controle do fluxo de refugiados da Síria para a Europa. O recente ataque ao caça russo no espaço aéreo sírio (ou espaço aéreo turco como as autoridades da Turquia alegam) e a condescendência

americana, por exemplo, indicam uma aparente manutenção do alinhamento com outros membros da OTAN.

O ataque ao avião militar russo provocou uma avalanche de críticas contra a política de Erdogan e uma resposta russa que parece não ter se esgotado ainda. Apesar da importância desses últimos eventos, esse artigo não dará conta de analisar os desdobramentos da ação turca contra os russos.

### **MINORIAS ÉTNICAS: ARMÊNIOS E CURDOS**

A discussão apenas dos aspectos religiosos da identidade turca não revela a totalidade dos problemas identitários da Turquia e seus reflexos políticos e com relação aos direitos humanos. Outras divisões devem ser consideradas para a compreensão dos desafios de Ancara, envolvendo curdos e armênios.

Inspirado no nacionalismo europeu do século XIX, o projeto kemalista é laico e rejeita tudo que entende como ameaça à unidade nacional, optando pela fictícia idéia de homogeneização interna ao invés de se preocupar em acomodar as minorias em seu próprio território. Assim, a política assimilacionista inclusiva de Atatürk que redefiniu a identidade nacional com ênfase na territorialidade em vez da religião ou da etnia, suprimiu a identidade étnica individual ao considerar como cidadão turco qualquer pessoa que vivesse dentro das fronteiras do Estado e aceitasse seus princípios básicos (LARRABEE; LESSER, 2003, p. 58).

Anterior à política assimilacionista de Atatürk, as tensões e hostilidades entre turcos e armênios remontam à fase terminal do Império Otomano, quando os nacionalistas armênios tentaram estabelecer um Estado independente e, como represália, foram deportados pelo governo otomano para a Síria. Durante esse processo de deslocamento forçado da comunidade armênia, houve o extermínio de 100.000 a 200.000 (estimativa turca) a 1,5 milhão (estimativa armênia) de armênios por decisão do ministro do interior otomano, Talât (FERNANDES, 2005, p. 93).

Entretanto, há algumas controvérsias acerca das deportações e suas consequências, colocando turcos e armênios em posições antagônicas. O historiador holandês Erik Zürcher aponta para três questões polêmicas:

a necessidade militar da operação, o número de vítimas que resultou da deportação e a intenção da deportação (se houve intenção de cometer genocídio) (apud FERNANDES, 2005, p. 92).

As autoridades turcas continuam se opondo às acusações dos armênios e resistindo à qualificação dos eventos como genocídio. Enquanto isso, o *lobby* armênio continua agindo para introduzir resoluções no exterior que condenem a Turquia pelo massacre de 1915.

O ano de 2015 é importante para as relações entre turcos e armênios, já que se rememora o centenário do massacre de armênios. Enquanto os armênios organizaram diversas manifestações, incluindo no exterior por sua numerosa diáspora, o governo turco buscou enfatizar a batalha de Galípoli e esmaecer o marco histórico armênio e suas reivindicações. Há para muitos turcos a desconfiança de que escondidas nas reivindicações por reconhecimento estariam ambições irredentistas de Ierevan que poderia avançar sobre o território turco.

Apesar da grande importância da questão armênia, a situação dos curdos e suas ações políticas são ainda mais complexas. Constituída por diversos grupos religiosos e linguísticos, a população curda é de origem iraniana e representa cerca de vinte por cento da população total da Turquia, além de vastas comunidades na diáspora e nos países adjacentes, como Irã, Síria e Iraque. A falta de reconhecimento dos curdos como uma minoria por Ancara fez emergir movimentos curdos separatistas e de autonomia em oposição ao Estado turco.

Adotando a tradição otomana de organização em comunidades religiosas, o dispositivo do Tratado de Lausanne (1923) previu apenas o reconhecimento dos direitos das minorias religiosas grega, judaica e armênia. E a população curda, apesar de bastante heterogênea, é majoritariamente muçulmana sunita, o que impediu o seu reconhecimento como minoria. (GUIMARAIS, 2007, p. 109).

Com o estabelecimento de um Estado secular e moderno homogeneizador eclodiram diversas revoltas curdas ressentidas pelo poder centralizado do novo Estado e movidas por um sentimento de consciência política curda (KIRIŞCI, 2004, p. 281). A incapacidade de Ancara em acomodar a cultura e a etnia curdas causou milhares de mortes e deportações

em massa, bem como graves violações dos direitos humanos (KIRIŞCI, 2004, p. 277).

Reprimidas todas as revoltas, as reivindicações curdas passaram por um período latente, até que em 1960 alguns grupos esquerdistas retomaram a questão:

Em meados dos anos 80, a organização separatista de inspiração socialista-marxista *Partiya Karkeran Kurdistan* (Partido dos Trabalhadores do Curdistão, PKK), fundada por Abdullah Öcalan, começou a atingir alvos militares e civis, desencadeando uma série de contra-ofensivas das forças de segurança do Estado turco para reprimir as atividades do PKK. A escala e a frequência da violência e das violações dos direitos humanos aumentaram consideravelmente. (GUIMARAIS, 2007, p. 110).

O comportamento hostil dos turcos com relação aos curdos e armênios pode ser compreendido a partir do trauma de Sèvres. Nos últimos anos do Império Otomano, as potências ocidentais vencedoras da Primeira Guerra Mundial elaboraram o Tratado de Sèvres (1920) que previa o desmantelamento do Império Otomano e a criação de pequenos Estados e zonas de ocupação, acordando em estabelecer um Curdistão independente e ceder um território para a Armênia. Embora o Tratado nunca tenha sido implementado, a memória de Sèvres teve um forte efeito sobre a consciência e a psique nacional da Turquia (LARRABEE; LESSER, 2003, p. 59).

Numa equação geopolítica mais ampla, essas tensões étnicas e religiosas afetam as relações da Turquia com diversos Estados e regiões e promovem novas alianças regionais. A Turquia acusou a Síria de fornecer apoio aos guerrilheiros do PKK na década de 90, gerando atritos entre os dois vizinhos e ameaça de guerra em outubro de 1998. A internacionalização desse conflito também influenciou as relações da Turquia com a União Europeia. A mobilização da diáspora curda na Europa mediante uma onda de críticas às violações de direitos humanos por Ancara já resultou em embargos de armas e suspensão de auxílio financeiro da Europa para a Turquia.

Após a intervenção militar americana do Iraque, surgiu o temor dos turcos quanto ao estabelecimento de um Estado curdo a partir do norte do Iraque, conduzindo Ancara a uma série de incursões militares no norte do país para destruir alvos curdos e afastar a ameaça de suas fronteiras.

A situação se agravou com o conflito na Síria. As relações entre os dois países são orientadas principalmente por três questões que afetam a política interna da Turquia: território, água e curdos. A disputa pela província de Hatay constitui o primeiro desafio para a política externa turca frente à Síria. Esta região possui maioria árabe e foi controlada pelos franceses como parte de seu mandato no Oriente Médio. Em 1939, a França cedeu a província aos turcos a fim de protegê-la contra a Alemanha, mas a Síria reivindica a posse desta região.

Com reservas escassas, a água se tornou um elemento geoestratégico vital no Oriente Médio, representando uma preocupação para os Estados da região quanto à segurança. Sendo assim, os projetos de utilização da água dos rios transfronteiriços – Tigre e Eufrates – pela Turquia, afetam os vizinhos Iraque e Síria.

As ações dos curdos é a outra fonte de atritos. No passado, a Síria fortaleceu o PKK, permitindo campos de treinamento em seu território e que Öcalan, o líder do grupo, permanecesse em Damasco, com o objetivo de agradar a minoria curda em seu território e utilizar essa “arma” para resolver o impasse mediante a ameaça contra a Turquia. Naquele momento, a ameaça de intervenção turca na Síria levou ao acordo de Adana, com a Síria expulsando Öcalan de Damasco e finalizando o seu apoio ao PKK (LESSER; LARRABEE, 2003, p. 145).

O ambiente se alterou bastante nos últimos anos, principalmente com o surgimento do Estado Islâmico (EI). Há diversas acusações de que a Turquia teria permitido o desenvolvimento do Estado Islâmico, ou pelo menos não prestado suficiente atenção por considerá-lo um problema menor. Recursos e voluntários que se juntaram ao Estado Islâmico cruzaram as fronteiras turcas com relativa facilidade (LINDENSTRAUSS, 2015a). Apesar do anúncio de que a Turquia realizaria bombardeios contra o EI, desde 24 de julho os esforços militares estão concentradas em criar uma zona de segurança no noroeste da Síria, onde o alvo são os curdos no Iraque e na Síria. Essa campanha se intensificou após a conquista de Tell Abyad pelos curdos, permitindo a criação de um território contíguo curdo no norte do país. (LINDENSTRAUSS, 2015a).

A mudança de direcionamento quanto aos curdos também está relacionada à política interna turca. Após o resultado insuficiente nas eleições anteriores, em que o partido curdo contribuiu para que Erdogan não obtivesse a maioria nas urnas, o AK elaborou uma nova abordagem que logrou melhores resultados nas eleições de novembro. Sob o argumento de recuperar a estabilidade no país e impulsionar a economia, um aspecto da manobra de Erdogan consistiu em associar o partido HDP (curdo) aos “terroristas” do PKK na medida em que aumentava a força nos territórios curdos (GRAEBER, 2015). Recentes ataques terroristas reivindicados pelo EI em cidades como Ancara e Suruc aumentaram a sensação de insegurança da população turca. Importante notar que em 28 fevereiro, o fundador do PKK, Abdullah Öcalan, que apesar de cumprir prisão perpétua na Turquia ainda é um importante negociador com Ancara, fez um forte apelo para o PKK abandonar as armas (CAGAPTAY, 2015).

Embora a Turquia tenha autorizado o uso da base de Incirlik aos americanos sob a promessa de atacam o Estado Islâmico, permanece incerto o comprometimento de Ancara em destruir o EI – contra quem há realizado apenas ataques simbólicos – e não atacar somente o PKK na Síria. Com a entrada da Rússia, que tem acusado o AK de ser cúmplice do Estado Islâmico após o derrubada do caça pela aviação turca, o horizonte turco na região parece muito mais limitado.

## REFERÊNCIAS

CAGAPTAY, Soner. Turkey's Kurdish Path. *The Washington Institute for Near East Policy*, n. 23, Mar. 2015.

\_\_\_\_\_; MENEKSE, B. The Impact of Syria's Refugees on Southern Turkey. *Policy Focus*, n. 130, rev. e atual. 2014.

ÇIÇEKI, Ceyhum; LINDENSTRAUSS, Gallia. After the Turkish Parliamentary Elections: Big Hopes, with Remaining Worries. *INSS Insight*, n. 709, 14 Jun. 2015 .

ERAN, Oded; LINDENSTRAUSS, Gallia. Not Just a Bridge over Troubled Waters: Turkey in Regional and International Affair. In: BROM, Shlomo; KURZ, Anat (Ed.). *Strategic Survey for Israel 2009*. Tel Aviv: Institute for National Security Studies, 2009.

FERNANDES, José Pedro Teixeira. *Turquia: metamorfoses de identidade*. Lisboa: ICS, 2005.

GRAEBER, David. Turkey could cut off Islamic State's supply lines. So why doesn't it? *The Guardian*, 18 Nov. 2015. Disponível em: <[http://www.theguardian.com/commentisfree/2015/nov/18/turkey-cut-islamic-state-supply-lines-erdogan-isis?CMP=share\\_btn\\_fb](http://www.theguardian.com/commentisfree/2015/nov/18/turkey-cut-islamic-state-supply-lines-erdogan-isis?CMP=share_btn_fb)>. Acesso em: 20 nov. 2015.

GUIMARAIS, Marcos Toyansk. *Turquia: dicotomias e ambivalências de uma possível potência regional*. 2007. Dissertação (Mestrado)- Universidade de São Paulo, 2007..

KIRIŞCI, Kemal. The Kurdish question and Turkish foreign policy. In: MARTIN, Lenore G.; KERIDIS, Dimitris (Ed.). *The future of Turkish foreign policy*. Cambridge: The MIT Press, 2004. p. 277-314.

LARRABEE, F. S.; LESSER, Ian O. *Turkish foreign policy in an age of uncertainty*. Santa Monica: Ed. Rand, 2003.

LINDENSTRAUSS, Gallia. The historic accord between Turkey and Armenia: what lies ahead? *INSS Insight*, n. 136, 12 Out. 2009.

\_\_\_\_\_. The Turkish attacks in Syria: an About-Face by Ankara? *INSS Insight*, n. 727, 4 Ago. 2015a.

\_\_\_\_\_. Erdogan's Successful Gamble, and What Lies Ahead. *INSS Insight*, n. 763, 5 Nov. 2015b.

MARTIN, Lenore G. Turkey's Middle East foreign policy In: MARTIN, Lenore G.; KERIDIS, Dimitris. *The future of Turkish foreign policy*. Cambridge: The MIT Press, 2004. p. 157-190.

ROY, Olivier. Turkey – a world apart, or Europe's new frontier? In: ROY, Olivier. *Turkey today: a european nation?* London: Anthem Press, 2005. p. 11-26.



## 12.

# PROPRIEDADE INTELECTUAL E LUTAS POR RECONHECIMENTO DE AGRICULTORES: PERSPECTIVAS E DILEMAS CONTEMPORÂNEOS

*Gabriel Cunha Salum*

*Aluisio Almeida Schumacher*

O presente estudo tem o objetivo de analisar a influência do paradigma internacional da propriedade intelectual na agricultura e lutas sociais de agricultores por reconhecimento, trazendo uma discussão sobre perspectivas e dilemas contemporâneos do conflito ocasionado pela tensão entre tentativas de generalização de um padrão internacional de regulação de múltiplos conhecimentos e a garantia de direitos fundamentais e modos coletivos de vida.

### 1 PARADIGMA INTERNACIONAL DA PROPRIEDADE INTELECTUAL NO MUNDO CONTEMPORÂNEO

A discussão a respeito da presença e influência do paradigma internacional da propriedade intelectual no mundo contemporâneo pode ser contextualizada e mais bem compreendida pela elucidação de algumas questões preliminares. Trata-se aqui de enfatizar brevemente algumas indagações, como: “Qual a origem da propriedade intelectual e de que modo se deu sua institucionalização em nossa sociedade?” “Como aparece e que funções desempenha a propriedade intelectual em nosso cotidiano nos dias atuais?”

Em primeiro lugar, podemos afirmar que a noção de propriedade intelectual, com todos os elementos que a informam na atualidade, pode ser identificada de forma nítida e indubitável a partir dos desdobramentos histórico-sociais que deram origem às sociedades pós-tradicionais. Assim, tal noção alcança visibilidade e plenitude na contínua afirmação histórica de um padrão específico de formação societal caracterizado pela distinção bem demarcada entre diferentes esferas de valor nucleadas por ciência, direito e artes em geral. Tais esferas se tornam progressivamente autonomizadas da influência da religião e da moral na vida social, em razão do processo de racionalização em múltiplas dimensões historicamente observáveis na ontogênese do mundo ocidental capitalista (NOBRE, 2008).

Antes, nos modelos pré-modernos e pré-capitalistas de sociedade, a noção de propriedade intelectual parece ser parcialmente existente, mas muito incipiente ou incompleta, e até mesmo distorcida caso consideremos o sentido jurídico atribuído hoje à ideia, quer dizer, como veremos mais adiante, uma espécie *suis generis* de propriedade privada (MANSO, 1987; DI BLASI; GARCIA; MENDES, 1997; SILVEIRA, 2005; SALUM; POKER, 2011).

Em linhas gerais, tal constatação se deve ao fato de que na seara das crenças religiosas e das tradições que serviram como fator estruturante por excelência das civilizações do mundo antigo, assim como ocorreu no imaginário social e nas instituições subjacentes à lógica de organização econômica e política do medievo, todas as espécies de conhecimento produzidas pelo ser humano eram consideradas *ab initio* como provenientes de forças sobrenaturais. Nesse cenário, restava aos seres humanos a condição de simples móveis transmissores do saber divino ou, quando muito, podiam obter reconhecimento legal na condição de privilégio concedido por monarcas ou autoridades e pessoas ligadas a sua figura. O monopólio de fato acerca dos saberes permanecia nas mãos do soberano e de seus protegidos. E esses privilégios estatais eram firmemente controlados, submetidos por razões diversas à constante fiscalização com base em regras rígidas de censura, além de serem revogáveis ao alvedrio do governante (SHERWOOD, 1992; DI BLASI; GARCIA; MENDES, 1997; HESSE, 2002; SALUM; POKER, 2011).

Ademais, não bastassem esses impedimentos que devido à preponderância da religião e da política obstaculizavam nos níveis da sub-

jetividade e da sociabilidade o reconhecimento da contribuição dos indivíduos para a produção das várias modalidades de criações intelectuais existentes, a mentalidade de uma produção de saberes capitaneada pelo interesse de retorno econômico-financeiro parece ter sido algo desconhecido ou secundário nessas temporalidades. Existia então, em primeiro plano na vivência e no *ethos* dessas sociedades, a necessidade ou desígnio de fomentar progressos técnicos e científicos, assim como de registrar, compilar, relatar ou transmitir sentimentos, valores, costumes, acontecimentos, crenças e mensagens de teor religioso ou político – para que se tornassem públicos e contribuíssem para o desenvolvimento da coletividade a qual eram destinados desde o momento da concepção criativa ou mesmo para a posteridade, projetados para sobreviverem além das fronteiras de espaço e de tempo (COSTA NETTO; BICUDO, 1998; HESSE, 2002).

Logo, nessa linha de raciocínio, podemos afirmar que a verificação dos primórdios do sentido contemporâneo da propriedade intelectual, assim como do ulterior aperfeiçoamento de sua filosofia e do seu sistema jurídico/normativo, ganha contornos mais nítidos somente quando retomamos conceitualmente o longo, difícil e complexo legado de mudanças sociais tão profundas quanto drásticas alavancado por força de ideias inovadoras que vieram a produzir ou influenciar eventos econômicos e políticos incontornáveis, atribuindo forma e concretude a uma nova realidade que procuramos expressar na atualidade recorrendo ao uso de conceitos como modernidade e/ou modernização (BERMAN, 1986; HOBBSAWM, 1996; HESSE, 2002).

Isso porque a transição entre formas de organização da sociedade tão marcadamente distintas entre si terminou por colocar em andamento ou intensificar maneiras inéditas de conceber as dimensões da existência humana e das relações sociais, propiciando o advento e a sucessiva incorporação de valores e critérios de orientação das condutas individuais geradores de ações e relações sociais inteiramente estranhas aos dogmas que serviam de fundamento às sociedades tradicionais.

Temos em vista aqui valores e comportamentos notadamente autênticos e absolutamente radicais ante o contraste que causam quando pensados em relação à vivência dos séculos anteriores, na Idade Média e no mundo antigo, cabendo destacar entre eles: o primado da individualidade acompanhado do respeito à dignidade humana; a liberdade de autodeter-

minação do indivíduo enquanto sujeito racional, moral e autônomo; o império da racionalidade com o reconhecimento de uma propensão inexorável de racionalização da vida em suas múltiplas esferas (BOBBIO, 1992; COMPARATO, 2004).

Assim é que transformações dessa magnitude têm o poder de impelir padrões morais de conduta, normas jurídicas, instituições e relacionamentos de cunho econômico, social e político, por vezes secularmente estabelecidos, no sentido único da reformulação radical como, por exemplo, a reinvenção das relações sociais acerca da produção, divulgação e controle do conhecimento e, ainda, modificações substanciais na configuração das formas tradicionais de propriedade (LÉVY, 1973; LANDES, 2005).

Não é sem acaso que percebemos a construção da ideia de propriedade intelectual e o aparecimento das primeiras legislações nacionais sobre o tema exatamente no curso de uma era de crises, conflitos e mudança de paradigmas, especificamente a partir do século XVIII na Europa ocidental e nos Estados Unidos da América do Norte (DI BLASI; GARCIA; MENDES, 1997; COSTA NETTO; BICUDO, 1998; BARBOSA, 1999; HESSE, 2002; ORTELLADO, 2004; LANDES, 2005; SILVEIRA, 2005).

De acordo com Hesse (2002, p. 26, tradução nossa):

O conceito da propriedade intelectual – a ideia de que uma ideia pode ser apropriada – é fruto do iluminismo europeu. Foi somente quando as pessoas começaram a acreditar que o conhecimento é oriundo da mente humana trabalhando sobre os sentidos – e não proveniente da revelação divina, observada pelo estudo de textos antigos – que se tornou possível imaginar seres humanos como criadores, e por esta razão proprietários, de novas ideias ao invés de meros transmissores da verdade eterna.

Tal mudança de mentalidade nas relações sociais em torno do conhecimento simbolizou a consagração da concepção de que o homem (inventor-autor) é o único produtor e *legítimo proprietário* das exteriorizações do seu intelecto, possibilitando-lhe a reivindicação legal de interesses de cunho econômico-financeiro quanto às criações intelectuais que lhe pertencem. Prerrogativa esta decorrente dessa nova condição socialmente reconhecida e juridicamente tutelada, até então praticamente inexistente ou pouco valorizada.

Em vista disso, podemos dizer que o âmago da propriedade intelectual é a vinculação de diferentes exteriorizações do conhecimento humano às regras, procedimentos e autoridades de um sistema jurídico/normativo que engendra meios para tornar possível a conversão dessa vasta gama de saberes em propriedade privada, consistindo num mecanismo legal de regulação de carências, interesses e litígios acerca da produção, divulgação e apropriação das criações do nosso intelecto. (OMPI, [19--]; SHERWOOD, 1992; DI BLASI; GARCIA; MENDES, 1997; BARBOSA, 1999; GARMON, 2002; HESSE, 2002; ORTELLADO, 2004; SILVEIRA, 2005; SALUM, 2009).

Conforme Sherwood (1992, p. 22):

O termo “propriedade intelectual” contém tanto o conceito de criatividade privada como o de proteção pública para os resultados daquela criatividade. Em outras palavras, a invenção e a expressão criativa, mais a proteção, são iguais à “propriedade intelectual”. A propriedade, naturalmente, é um conceito relativo em praticamente todos os sistemas legais.

Com efeito, o conceito de propriedade intelectual pode ser entendido nos termos de uma expressão genérica que busca traduzir um rico e diversificado conjunto de criações intelectuais – modeladas na esfera da vida privada do criador com subsídios de um arcabouço de conhecimentos comuns pertencentes e transmitidos em sociedade – que são tuteladas juridicamente por intermédio de mecanismos administrativos e legais atuantes em nível nacional e internacional.

Portanto, as criações intelectuais figurariam como uma classe *suis generis* de bens jurídicos em razão de sua essência imaterial encontrar-se sujeita ao universo das relações de propriedade segundo o direito moderno e contemporâneo. Em outras palavras, “os direitos sobre certos bens incorpóreos ou imateriais constituem direitos reais, objeto de um ramo do direito chamado de Propriedade Intelectual.” (SILVEIRA, 2005, p. 80).

“Como aparece e que funções desempenha a propriedade intelectual em nosso cotidiano nos dias atuais?”

No mundo globalizado em que vivemos hoje, interdependente e competitivo na economia e na política, o funcionamento da economia

internacional e do comércio internacional constituem temas de interesse de diversos setores e áreas de atuação. Assim, desde profissionais ligados à dimensão prática e administrativo-burocrática dos negócios comerciais (empresários, operadores, agentes governamentais e negociadores internacionais) até acadêmicos de distintas disciplinas com suas respectivas questões, preocupações e reflexões teóricas (economistas, sociólogos, juristas, internacionalistas, etc.) se envolvem com essas temáticas em suas órbitas de interesses teóricos e práticos (LAFER, 1998).

Essa referência é relevante por sublinhar que o estudo do comércio internacional, bem como de temáticas e instituições a ele relacionadas, como é o caso do *Regime Internacional da Propriedade Intelectual* e da *Organização Mundial do Comércio (OMC)* podem ser mais bem compreendidos a partir de uma visão multidisciplinar.

Desse modo, em sentido amplo, quanto à teorização dos regimes internacionais, verificamos tratar-se de um acontecimento relativamente recente no campo das relações internacionais, tendo sua elaboração estreita relação com transformações econômicas, sociais, políticas e culturais que remontam a conjuntura de crise do sistema capitalista nos decênios de 1970/1980 até o período histórico do pós-Guerra Fria (GANDELMAN, 2004). Tanto parece ser assim que só “na década de 1970 foi introduzido o conceito de regimes internacionais na literatura de política internacional” (KEOHANE apud GANDELMAN, 2004, p. 38).

A instabilidade da ordem capitalista juntamente com a queda da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) são acontecimentos que contribuíram para a reformulação da correlação de forças que sustentava o padrão de ordem internacional baseado na bipolaridade e no militarismo. Desde então os modelos teóricos de interpretação deveriam ter potencial para apreender as transformações em andamento no âmbito das relações internacionais nessa conjuntura emergente repleta de implicações econômicas, políticas, sociais, jurídicas e culturais. (GANDELMAN, 2004).

De acordo com Gandelman (2004, p. 37-38):

Ao se colocarem os principais autores no cenário histórico em que desenvolveram as diversas teorias de regimes a serem aqui discutidas, percebe-se que todos eles buscavam opções para a visão realista prevalente nas décadas de 1950 e 1960, com ênfase no conflito militar e

na noção de relações internacionais como jogo de soma zero. Eventos ocorridos na década de 1970 colocam os estudiosos em busca de novas teorias capazes de explicar as mudanças no sistema internacional, desviando o foco de atenção do conflito militar para a crescente interdependência econômica, a cooperação em certas áreas e os desafios apresentados por países do Terceiro Mundo em face da hegemonia norte-americana do pós-guerra.

É precisamente nessa fase de ascensão de uma nova ordem internacional que Krasner (apud GANDELMAN, 2004, p. 38) define regimes internacionais como conjuntos de “princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, explícitos ou implícitos, em torno dos quais as expectativas dos atores convergem numa determinada área de relações internacionais”.

Então, no que se refere à institucionalização da propriedade intelectual, a *Organização Mundial da Propriedade Intelectual* (OMPI) foi a principal entidade internacional responsável por promover o gerenciamento e a regulação dos direitos relativos à propriedade intelectual entre os estados em nível mundial desde meados do século XX até seu esvaziamento no início dos anos 1990, sendo órgão integrante das Nações Unidas.

Posteriormente, com a assinatura do *Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio* (TRIPs) no ano de 1994 - que acarretou a transferência de grande parte das funções de gerenciamento e fiscalização das normas de propriedade intelectual da *Organização Mundial da Propriedade Intelectual* (OMPI) para a esfera de atuação da *Organização Mundial do Comércio* (OMC) – o regime internacional da propriedade intelectual até então em vigor sofreu profundas alterações em termos de forma e conteúdo.

Sobre as características importantes do *Acordo TRIPs* acerca da propriedade intelectual, isto é, aquelas que o distinguem o atual modelo de regulação do conhecimento do seu predecessor imediato (*Organização Mundial da Propriedade Intelectual* – OMPI), entre outros modelos internacionalmente reconhecidos, por exemplo, a *Convenção da União de Paris* (CUP), Chaves et al. (2007, p. 259-260) afirmam que:

O Acordo TRIPS apresenta duas características importantes: primeiro, estabelece regras sobre os direitos de propriedade intelectual, que são mais rígidas do que aquelas vigentes na ocasião nos países desenvolvidos; segundo, não reconhece a liberdade de cada país membro de adotar um arcabouço legislativo que favoreça o seu desenvolvimento tecnológico. Além disso, diferentemente da CUP, a OMC passa a dispor de mecanismos para penalizar seus membros que não cumprirem as regras estabelecidas nos acordos.

Portanto, ao congregar vários estados em torno de um regulamento que tem sido motivo de debates acirrados e inconclusos dentro e fora dos fóruns oficiais, a difusão e a operacionalização do “novo” paradigma de propriedade intelectual no rastro do *Acordo TRIPs* têm gerado resistência e mesmo a recusa mais ou menos explícita, seja por parte de muitos dos próprios estados participantes da *Organização Mundial do Comércio* (OMC), seja por parte de diferentes indivíduos, coletividades, movimentos sociais e organizações ao redor do mundo. (SHERWOOD, 1992; BARBOSA, 1999; GARMON, 2002; GANDELMAN, 2004; ORTELLADO, 2004; CHAVES et al. 2007).

## **2 PROPRIEDADE INTELECTUAL, REVOLUÇÃO TÉCNICO-CIENTÍFICA-INFORMACIONAL NA AGRICULTURA E LUTAS POR RECONHECIMENTO**

Em face da conjuntura de crise dos decênios de 1970 e 1980, o sistema capitalista passou por uma fase de reestruturação produtiva que teve como componente indispensável um diversificado conjunto de avanços científicos, tecnológicos e informacionais, revolucionando diferentes campos e disciplinas do saber e do saber-fazer numa aliança entre ciência, tecnologia, indústria e economia de mercado.

Com isso, tivemos a corporificação de novo padrão de acumulação de capital manifesto na incidência de diversos fatores, tais como: expansão e complexificação dos domínios da atividade econômica com a integração do conhecimento científico e tecnológico no desenvolvimento ou aperfeiçoamento de práticas e processos (agrícolas e industriais), visando o aumento da produção de bens de consumo para o mercado; deslocamento de espaços e reorientação de formas tradicionais de organização e gestão da



produção; valorização de determinadas especialidades profissionais combinada com a flexibilização e a precarização de outros segmentos das relações de trabalho, entre outras coisas (DRUCK, 1999).

Destarte, nessa conjuntura histórica e social específica, a *revolução técnico-científica-informacional* fez com que parte significativa da estrutura de funcionamento do capitalismo migrasse na direção de um modelo de produção que privilegia a dimensão do trabalho intelectual que resta permanentemente direcionado à inovação e ao contínuo incremento dos meios de produção disponíveis num dado segmento produtivo, ainda que por vezes apenas no plano da virtualidade. Por isso, o potencial de lucro da empresa está antes no valor atribuído às informações que demonstram ser estratégicas no sentido de retorno lucrativo caso sejam agregadas em práticas, processos ou novos produtos (agrícolas e industriais), engendrando um ciclo que proporciona investimentos públicos e privados gigantescos destinados exclusivamente a determinadas áreas da ciência que interessam ao mercado como fonte de novas tecnologias, quer dizer, o “mundo” das tecnociências. (MAYOR, 1992; ALBAGLI, 1998; CARDOSO; SILVA; ALBURQUERQUE, 1999; DRUCK, 1999; CHAVES et al., 2007; GARCIA; MARTINS, 2009).

Aliás, não por outra causa, a edificação e o financiamento de centros ou unidades especializadas em pesquisa e desenvolvimento (P&D) ou investigação e desenvolvimento (I&D) se tornaram imperativos indeclináveis no jogo da concorrência empresarial para acumulação de riqueza, firmando um elo entre prática científica, indústria, economia e política. (GARCIA; MARTINS, 2009).

Uma das facetas decisivas dessa nova era é o surgimento do chamado *paradigma biotecnocientífico*, que abre caminho para todas as modalidades de *bioindústria*, isto é, a época em que as ciências da vida evoluem ao ponto de propiciar biotecnologias capazes de absorver aspectos da natureza e do corpo humano que eram até então desconhecidos, pouco explorados ou não valorizados como recursos produtivos com potencial econômico<sup>1</sup>. A princípio, as propostas de realização de investimentos em

---

<sup>1</sup> Pela conceituação da *Convenção sobre Diversidade Biológica* (BRASIL, 2000, p. 9), temos que: “Biotecnologia significa qualquer aplicação tecnológica que utilize sistemas biológicos, organismos vivos, ou seus derivados, para fabricar ou modificar produtos ou processos para utilização específica”.

biotecnologia tinham como *leitmotiv* “grandes esperanças de que possam contribuir para prevenir ou combater doenças e disfunções até então causadoras de grandes males à humanidade e para multiplicar a oferta de alimentos de modo geral”, mas essa finalidade originária tem se tornado secundária diante dos atrativos econômico-financeiros de uma empresa cada dia mais próspera e lucrativa. (MAYOR, 1992; SCHRAMM, 1996; ALBAGLI, 1998; CARDOSO; SILVA; ALBURQUERQUE, 1999; BERLAN, 2005; GARCIA; MARTINS, 2009).

Desse modo, sobretudo a partir do último quartel do século passado, devido a uma conjuntura de avanços científicos, tecnológicos e informacionais crescentemente capitaneados pela necessidade de nortear e oferecer sustentação à sociedade capitalista num período de crise econômica e instabilidade política, é possível notar a disseminação da mercantilização de novos conhecimentos, práticas, processos e produtos nas esferas da indústria e da agricultura (intensiva). Processo que tem trazido incrementos de produtividade, lucratividade e contribuído para a formação de oligopólios por fusões de grandes empresas multinacionais, o que ocorre muitas vezes com apoio de Estados e reunião de agentes públicos e privados providos de recursos e interesses no financiamento desses segmentos produtivos, resultando, assim, no enriquecimento de investidores e empreendedores e no crescimento vertiginoso de subsídios para pesquisa, criação e sofisticação de novas tecnologias.

Em contrapartida, apesar desse cenário de avanços e conquistas ter reavivado expectativas econômicas, sociais e políticas de modernização e progresso inclusive contidas no discurso de agentes empresariais e estatais, as promessas das grandes empresas multinacionais e centros de pesquisa protagonistas da *revolução técnico-científica-informacional* têm sido obliteradas pelo aspecto econômico do aprofundamento das relações entre ciência e indústria movidas pela busca do lucro máximo. Esse processo tem gerado um estado de coisas que condiciona os resultados de inúmeros progressos científicos, tecnológicos e informacionais que poderiam satisfazer necessidades e anseios humanos ao retorno de interesses especulativos seguidores da lógica do mercado, restringindo ou inviabilizando o acesso a bens reconhecidamente essenciais para a própria vida.

Na seara da agricultura (intensiva), o aumento de investimentos em biotecnologia agrícola sob a orientação de uma tendência majoritaria-

mente mercadológica e a crescente possibilidade de obtenção de melhorias passíveis de aplicação em diferentes modalidades de práticas e processos agrícolas desencadearam interesses econômicos e exigências jurídicas que deram causa, por sua vez, a um complexo conjunto de implicações sociais ao impactarem nos conhecimentos, costumes e técnicas tradicionais multisseculares de vivência e exercício da agricultura que são formadores da identidade pessoal e dos modos coletivos de vida de um grande número de agricultores em diferentes partes do mundo.

Assim, se considerarmos a realização de investimentos, o desenvolvimento e as apropriações de resultados em biotecnologia agrícola consoante exigências jurídicas e institucionais em matéria de propriedade intelectual, incluindo a proteção de interesses econômicos e comerciais de investidores e realizadores da *bioindústria* paralelamente às atividades da *agroindústria* para o melhoramento genético de sementes, por exemplo, podemos constatar mais de perto as implicações sociais de tal processo. Notamos que o estreito vínculo entre tecnociências, novas tecnologias, riqueza e propriedade intelectual tem sido vivenciado de maneira negativamente impactante por agricultores de diferentes partes do mundo. E isso não somente no desempenho diário de suas rotinas laborais, das quais depende a reprodução de sua existência material, mas também no exercício daquela autonomia individual própria da modernidade ocidental que exige dos indivíduos a tarefa de guiar a trajetória de construção da identidade pessoal, comprometendo a reprodução desobstruída de seus modos coletivos de vida estabelecidos por séculos conforme costumes e tradições de cada grupo em determinada localidade (MAYOR, 1992; SCHRAMM, 1996; TAYLOR, 1996; ALBAGLI, 1998; CARDOSO; SILVA; ALBURQUERQUE, 1999; GANDELMAN, 2004; ORTELLADO, 2004; BERLAN, 2005; CHAVES et al., 2007; GARCIA; MARTINS, 2009).

Nos diferentes níveis de discussão e posicionamentos encontrados nas obras dos autores citados, observamos, tal como acontece com as inovações artísticas e literárias em estilos e movimentos no domínio das artes e com as invenções e modelos de utilidade nos segmentos mais convencionais da indústria, a contínua produção de avanços técnicos, científicos e informacionais nos moldes da *revolução técnico-científica-informacional*.

Esse processo tem revolucionado práticas, técnicas, ferramentas e produtos disponíveis na *bioindústria* e, conseqüentemente, na *agroindústria*, proporcionando as tecnociências melhoramentos que agregam vultoso valor econômico à produção, o que incorre em interesses econômicos e reivindicações jurídicas de reconhecimento de direitos por meio de patentes ou mecanismos similares de proteção às criações intelectuais.

Ao ocupar-se da exploração de recursos biológicos, Albagli (1998, p. 7) sustenta que:

O controle de informações estratégicas, bem como das “tecnociências” que permitem agregar valor a essas informações – ao agregarem valor aos novos produtos e processos a partir daí gerados –, passa então a ocupar um dos centros de disputa e de conflito no jogo de forças políticas e econômicas internacionais. Tal controle pode ser exercido tanto com o domínio do acesso aos recursos da biodiversidade, quanto por intermédio de instrumentos de proteção de direitos à propriedade intelectual, seja sobre as modernas biotecnologias, seja sobre os conhecimentos tradicionais de populações locais.

Fica evidente como a importância econômica e política estratégica dos interesses em jogo não apenas eleva o paradigma de propriedade intelectual vigente no mundo contemporâneo à condição de referencial mediador *par excellence* dos relacionamentos sociais acerca de múltiplos saberes, mas termina também por lançar esse instrumento padrão de controle e regulação do acesso e fruição de distintos conhecimentos e seus benefícios, simultaneamente, no centro de controvérsias tão variadas entre si quanto agudas.

Neste último sentido, ao referir-se às diretrizes do atual regime internacional da propriedade intelectual no âmbito da *Organização Mundial do Comércio* (OMC) – constantes no *Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio* (TRIPS-1994) – Shiva (apud ZANIRATO; RIBEIRO, 2007, p. 46) afirma que:

Os direitos de propriedade intelectual definidos no TRIPS se tornaram um entrave aos direitos coletivos das populações tradicionais. Primeiro porque os direitos de propriedade eram reconhecidos apenas como direitos privados, isto é, direito de propriedade de um indivíduo ou de uma empresa, não de uma comunidade ou de um grupo de indivíduos. Segundo porque só se reconhece tal direito quando o conhecimento e a inovação geram lucros e não quando satisfazem necessidades sociais.

Ainda, segundo Albagli (1998, p. 10):

Não se pode negar a contribuição que o desenvolvimento das modernas biotecnologias representam para a humanidade. No entanto, a apropriação privada (ainda que indireta) de recursos genéticos, promovida pela proteção patentária, pode contribuir para restringir o acesso aos recursos biogenéticos e, conseqüentemente, aos benefícios advindos de seu uso; bem como para diminuir o fluxo e o intercâmbio de material genético, podendo afetar áreas estratégicas, como a de medicamentos e a de segurança alimentar, particularmente quando se trata do patenteamento de plantas.

De fato, essa interdependência entre o padrão de agricultura da era da *revolução técnico-científica-informacional* e o paradigma internacional de propriedade intelectual vigente pode ser mais bem compreendida pelos dados estatísticos apresentados por Herdt (2006, p. 269): em meados da década de 1990 cerca de 2,5 bilhões de dólares foram gastos anualmente em pesquisas de biotecnologia agrícola em todo o mundo, sendo que quase 90% desse valor foi direcionado à agricultura dos países industrializados do norte e mais da metade do investimento foi realizado por empresas privadas.

O mesmo autor acrescenta que entre 1976 e 2000 centros especializados de pesquisa e desenvolvimento (P&D) de empresas privadas obtiveram cerca de  $\frac{3}{4}$  das patentes de biotecnologia vegetal dos Estados Unidos da América do Norte e fração ainda maior na Europa e no Japão (HERDT, 2006, p. 269-270). Ainda de acordo com esse autor, as inovações em biotecnologia agrícola geraram um grande número de variedades transgênicas e houve mais de 10.000 testes de campo com culturas transgênicas nos Estados Unidos até 2003 (HERDT, 2006, p. 270). Em sentido oposto, países em desenvolvimento mostraram índices muito mais baixos de pesquisa e desenvolvimento (P&D) em biotecnologia agrícola, realizando 200 testes de campo de culturas transgênicas registrados no banco de dados da *Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura* (FAO) até 2003 (HERDT, 2006, p. 270).

Esses dados estatísticos demonstram que os investimentos em pesquisa e desenvolvimento de novas tecnologias, processos e produtos agrícolas são realizados em larga medida pelo setor privado, nos países industrializados do norte, com propósitos comerciais de venda lucrativa dessas inovações tec-

nológicas para os países em desenvolvimento do sul – detentores de grande parte da biodiversidade mundial utilizada nessas mesmas pesquisas – finalidade essa bem distinta daquelas promessas de reunião de esforços para satisfação de necessidades sociais, humanitárias e ambientais, além da criação de formas equitativas de repartição dos benefícios obtidos nessa área.

A partir da incorporação de tais objetivos no *Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio* (TRIPS-1994), diferentes condutas, propostas ou iniciativas baseadas em práticas tradicionais de agricultura anteriores a esse padrão de regulamentação do conhecimento ou em prol da implementação de modelos de compartilhamento suficientemente equitativos em matéria de biotecnologia agrícola, contra reivindicações, argumentos e usos fundados na pretensa legitimidade da concepção absolutista de propriedade intelectual, tendem a ser desde logo rechaçadas ao serem entendidas e denunciadas como ilegais ou desestimuladoras do progresso intelectual, científico e tecnológico tanto quanto do crescimento econômico, etc. (BOROWIAK, 2004; BERLAN, 2005; HERDT, 2006; PRAY; NASEEM, 2007).

Borowiak (2004, p. 513, tradução nossa) afirma que:

Refletindo sobre a história da agricultura, pode-se observar que passados mais de cem anos uma mudança sísmica tem tido lugar na representação dos agricultores em matéria de controle das sementes. Para praticamente toda a história da produção agrícola, até ao século XX, a distribuição e a coleta de sementes residiam nas mãos dos agricultores. Os agricultores colhiam as sementes de seus campos após a colheita e, em seguida, utilizavam-nas para a colheita seguinte, para a alimentação, para troca e obtenção de novas variedades de culturas. Durante o século passado, no entanto, essas práticas centradas no agricultor se tornaram altamente controversas e, em muitos casos, chegaram a ser consideradas crimes de pirataria. Como os críticos têm observado habilmente, a expansão dos direitos de propriedade intelectual em variedades vegetais vai contra as raízes profundas históricas das práticas tradicionais de agricultura.

Essa dimensão do problema, estreitamente associada à importância atribuída à propriedade intelectual na atual conjuntura das relações internacionais, contribui para identificar progressos, dilemas e impactos da *revolução técnico-científica-informacional*: nas sociedades ocidentais, regidas pelas diretrizes de valorização do capital, o cálculo de antecipação

das expectativas de lucro é baseado na redução de custos e riscos ligados ao investimento, além da busca por apropriação, controle e exploração da maior parte dos benefícios resultantes do investimento, tanto por parte de investidores como de empreendedores, relegando para segundo plano os aspectos sociais, humanitários e ambientais que deveriam ser contemplados pelos progressos obtidos nas áreas da ciência, tecnologia e informação, seja na indústria, seja na agricultura.

Ante a crescente interdependência entre agricultura, tecnociência, e propriedade, a semântica dos movimentos sociais de agricultores expressaria os diferentes conteúdos, anseios e expressões de uma luta mais ampla pela resistência e reconhecimento de direitos e a manutenção de formas de vida contra interesses de diversas ordens. Especialmente interesses estratégicos de cunho econômico e político que lançam mão de estratégias como comunicações sistematicamente distorcidas, entre outros, com o propósito de deslegitimar e criminalizar, no mundo contemporâneo, formas e práticas de vida seculares no âmbito da agricultura.

Como sustenta Heins (2009, p. 587, tradução nossa):

Disputas sobre propriedade não têm sido relegadas ao passado, mas continuam a informar sociedades contemporâneas de modo que tais disputas estão intimamente ligadas com as políticas de reconhecimento. As formas de propriedade consolidadas podem levar a outras pessoas sentimentos danosos a respeito de sua autonomia e de seu senso de auto-estima. Ao mesmo tempo, a propriedade pode satisfazer as necessidades dos indivíduos, fortalecendo sua autonomia para se tornar uma expressão legítima de realização. A partir disso concluo que a justiça dos regimes de propriedade não pode ser julgada em abstrato.

Portanto, com base na revisão bibliográfica desse estudo, observamos que as lutas por reconhecimento dos agricultores se referem a diferentes reivindicações desenvolvidas em espaços e estágios distintos por um grupo não homogêneo de indivíduos. Ainda, conforme a literatura analisada na pesquisa, questões como a conservação da biodiversidade; segurança alimentar; participação nas políticas ligadas aos recursos genéticos; acesso à tecnologia adequada; desenvolvimento de modelos de agricultura sustentável; liberdade de uso, escolha, armazenamento e troca de recursos genéticos constituem temas centrais nessas disputas.

## REFERÊNCIAS

- ALBAGLI, Sarita. Da biodiversidade à biotecnologia: a nova fronteira da informação. *Ciência da Informação*, Brasília, DF, v. 27, n. 1, p. 7-10, jan./abr. 1998.
- BARBOSA, Antônio Luiz Figueira. *Sobre a propriedade intelectual: uma perspectiva crítica*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1999.
- BERLAN, Jean-Pierre. Brevet du vivant: progress ou crime? *Tiers-Monde*, v. 46, n. 181, p. 207-221, 2005.
- BERMAN, Marshall. *Tudo que é sólido desmancha no ar: a aventura da modernidade*. Tradução de Carlos Felipe Moisés e Ana Maria L. Ioriatti. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1986.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BOROWIAK, Craig. Farmers' rights: intellectual property regimes and the struggle over seeds. *Politics & Society*, v. 32, n. 4, p. 511-543, dez. 2004.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Convenção sobre diversidade Biológica – CDB*. Brasília, DF, 2000.
- CARDOSO, Telma Abdalla de O.; SILVA, Francelina Helena Alvarenga L.; ALBURQUERQUE, Marli B. M. de. Paradigma biotecnocientífico – limites e possibilidades: os impactos sociais e as fronteiras éticas. *Perspectivas em Ciência da Informação*, Belo Horizonte, v. 4, n. 2, p. 217-229, jul./dez. 1999.
- CHAVES, Gabriela Costa et al. A evolução do sistema internacional de propriedade intelectual: proteção patentária para o setor farmacêutico e acesso a medicamentos. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 2, p. 257-267, 2007.
- COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2004.
- COSTA NETTO, José Carlos; BICUDO, Hélio (Org.). *Direito autoral no Brasil*. São Paulo: FTD, 1998.
- DI BLASI, Gabriel; GARCIA, Mario Soerensen; MENDES, Paulo Parente M. *A propriedade industrial: os sistemas de marcas, patentes e desenhos industriais analisados a partir da Lei nº. 9729, de 14 de maio de 1996*. Rio de Janeiro: Forense, 1997.
- DRUCK, Maria da Graça. Globalização e reestruturação produtiva: o fordismo e/ou japonismo. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 19, n. 2 (74), p. 31-48, abr./jun. 1999.



- GANDELMAN, Marisa. *Poder e conhecimento na economia global: o regime internacional da propriedade intelectual da sua formação às regras de comércio atuais*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
- GARCIA, José Luís; MARTINS, Hermínio. O ethos da ciência e suas transformações contemporâneas, com especial atenção à biotecnologia. *Scientia Studia*, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 83-104, 2009.
- GARMON, Cecile W. Intellectual Property Rights: protecting the creation of new knowledge across cultural boundaries. *American Behavioral Scientist*, v. 45, n. 7, p. 1145-1158, mar. 2002.
- HEINS, Volker. The place of property in the politics of recognition. *Constellations*, v. 16, n. 4, p. 579-592, 2009.
- HERDT, Robert W. Biotechnology in agriculture. *Annual Review of Environment and Resources*, v. 31, p. 265-295, jul. 2006.
- HESSE, Carla. The rise of intellectual property, 700 B.C. – A.D. 2000: an idea in the balance. *Daedalus Journal of the American Academy of Arts & Sciences*, v. 131, n. 2, p. 26-45, Spring 2002.
- HOBSBAWM, Eric John Earnest. *A era das revoluções: Europa 1789-1848*. Tradução de Maria Tereza Lopes Teixeira e Marcos Penchel. 9. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.
- LAFER, Celso. *A OMC e a regulamentação do comércio internacional: uma visão brasileira*. Porto Alegre: Livraria dos Advogados, 1998.
- LANDES, David. S. *Prometeu desacorrentado: transformação tecnológica e desenvolvimento industrial na Europa ocidental, de 1750 até os dias de hoje*. Tradução de Marisa Rocha Motta. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- LÉVY, Jean-Philippe. *História da propriedade*. Tradução de Fernando Guerreiro. Lisboa: Estampa, 1973.
- MANSO, Eduardo J. Vieira. *O que é direito autoral*. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- MAYOR, Federico. As biotecnologias no início dos anos noventa: êxitos, perspectivas e desafios. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 6, n.16, p. 7-28, 1992.
- NOBRE, Marcos. Introdução. In: NOBRE, Marcos; TERRA, Ricardo (Org.). *Direito e democracia: um guia de leitura de Habermas*. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA PROPRIEDADE INTELECTUAL (OMPI). ¿Qué es la propiedad intelectual? Disponível em: <<http://www.wipo.int/about-ip/es/>>. Acesso em: 5 set. 2015.

ORTELLADO, Pablo. Porque estamos en contra la propiedad intelectual?. *El Rodaballo*, v. 11, p. 1, 2004.

PRAY, Carl E.; NASEEM, Anwar. Supplying crop biotechnology to the poor: opportunities and constraints. *Journal of Development Studies*, v. 43, n. 1, p. 192-217, 2007.

SALUM, Gabriel Cunha. *A propriedade intelectual no mundo contemporâneo no contexto geral das relações de propriedade*. 2009. 118 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais)– Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estado Paulista, Marília, 2009.

\_\_\_\_\_.; POKER, José Geraldo Alberto Bertoncini. A extensão da racionalidade econômico-privatística ao conhecimento produzido pela subjetividade emancipada: paradoxo da modernidade. *Aurora*, Marília, v. 7, p. 167-182, 2011.

SCHRAMM, Fermin R. Paradigma biotecnocientífico e paradigm bioético. In: ODA, Leila M. (Ed.). *Biosafety of transgenic organisms in human health products*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1996. p. 109-127.

SHERWOOD, Robert M. *Propriedade intelectual e desenvolvimento econômico*. Tradução de Heloísa de Arruda Villela. São Paulo: EDUSP, 1992.

SILVEIRA, Newton. *Propriedade Intelectual: propriedade industrial, direito de autor, software, cultivares*. 3. ed. rev. e ampl. Barueri: Manole, 2005.

TAYLOR, Charles. Identidad e reconocimiento. *Revista Internacional de Filosofia Política* (RIFP), n. 7, p. 10-19, 1996.

ZANIRATO, Silvia Helena; RIBEIRO, Wagner Costa. Conhecimento tradicional e propriedade intelectual nas organizações multilaterais. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. 10, n. 1, p. 39-55, 2007.

## 13.

# ENTRE A NORMATIVIDADE E A NECESSIDADE: O USO DE MEDICAMENTOS NÃO REGISTRADOS PELA ANVISA E OS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA PESSOA HUMANA

*Teófilo Marcelo de Arêa Leão Júnior*  
*Thiago Medeiros Caron*

### INTRODUÇÃO

Recentemente, em razão da utilização da fosfoetanolamina sintética (denominada de ora em diante de fosfoamina) ser indicada para o tratamento de pacientes com neoplasia maligna, fora revigorada a discussão da possibilidade (dever) de fornecimento, pelo Estado, de medicamento que não tenha passado pelo processo de registro sanitário da ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária.

Tal matéria, regulada em nosso ordenamento pela Lei nº 6.360 de 1.97 e estabelece que a comercialização e importação de medicamentos (e demais produtos tratados por referida lei), devem ser precedidas de registro no Ministério de Saúde, conforme determinado no art. 12 de referenciada legislação, havendo ressalva quanto a mencionada obrigatoriedade, no que pertine aos medicamentos novos no mercado, que se destinam exclusivamente ao uso experimental, pelo prazo de 03 (três) anos, nos termos do art. 24 da referenciada norma. Verificando que esta configuração inicial da agência de vigilância sanitária, não era adequada a atender as demandas existentes, promulgou-se em 1999, a Lei nº 9.782 que definiu o Sistema

Nacional de Vigilância Sanitária, criando a ANVISA, que passou a ter ingerência direta sobre o registro de medicamentos (art. 7º, IX).

A discussão sob o poder/dever do Estado de fornecer medicamentos sem o prévio registro pelo órgão sanitário em questão, como renunciado, não é recente, tendo inclusive já batido as portas do Pretório Excelso pelo *leading case* RE nº 657718, Relator Ministro Marco Aurélio, onde teve a repercussão geral conhecida (Tema 500). Tal discussão fora legada a tal Corte, à luz do disposto nos arts. 1º, III, 6º, 23, II, 196, 198, II e § 2º, e 204 todos da Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB, pleiteando-se que fosse reconhecida a possibilidade e tal fornecimento independente o respectivo registro.

Este estudo, utilizando-se o método hipotético dedutivo, objetivará analisar tal questão, ou seja, a possibilidade e a viabilidade do fornecimento de medicamento sem o competente registro sanitário.

Para tanto, alguns caminhos necessariamente deverão ser percorridos.

No primeiro item, analisar-se-á a normatização existente em nosso ordenamento, quanto a necessidade do registro do medicamento pela ANVISA, dando-se preferência a lei já mencionada, que é a que regula o procedimento de registro junto ao órgão competente. Ainda, diante do acalorado embate envolvendo a discussão da liberação ou não da fosfoamina, proceder-se-á a análise dos elementos que permeiam a questão da produção e utilização do medicamento a partir de dados documentais colhidos durante o estudo em questão.

Em seguida, tratar-se-á sobre os fundamentos constitucionais que permeiam a questão, como por exemplo, o direito a vida, a dignidade da pessoa humana, o direito a saúde etc., analisando desta forma, direitos prestacionais de primeira e segunda geração objetivando demonstrar com isso que a utilização de medicamentos, ainda que não registrados de acordo com a normatização sanitária, pode ser considerada de cunho essencial para manutenção destes direitos fundamentais.

Posteriormente, tratar-se-á, ainda que de forma breve, sobre os embates jurídicos que circundaram até o momento o fornecimento da fosfoamina – levando-se em consideração algumas decisões judiciais obtidas no site

do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, além de apontar as discussões que vem travando-se na Corte de vértice brasileira sobre a matéria, no julgamento do Tema 500 da sistemática de repercussão geral –, tratando ainda de sobre a Lei nº 13.269/16, promulgada recentemente que afastou o regramento sanitário existente para a comercialização e uso de medicamentos, inserindo no ordenamento exceção para que se proceda ao uso da fosfoamina para o tratamento de neoplasia maligna, fazendo um paralelo com o item anterior que definiu os direitos constitucionais envolvidos na discussão.

Por fim, apresentar-se-á as conclusões dos autores sobre o assunto.

Note-se, portanto, que a presente pesquisa partirá da análise de obras doutrinárias e de artigos de renomados articulistas, além da análise de normas do ordenamento jurídico brasileiro e de julgados de cortes brasileiras, porém sem deixar de apontar que a pesquisa se restringirá o plano técnico-jurídico, pelo método hipotético-dedutivo como enunciado.

## **1 O DEVER DE REGISTRO DE MEDICAMENTOS**

Veja que o uso de medicamentos para promover a preservação da saúde com a elevação da qualidade de vida é fato que se confunde com a história da humanidade, conforme pode ser vislumbrado em escritos históricos que foram encontrados durante os anos – *vg.* Torá judaico, Papiro de Erbs, Pen Tsao, Código de Hamurabi, RgyadBahi, dentre outros –, chegando a meados do séc. XIX para o XX, momento quais os investimentos financeiros realizados paulatinamente para a descoberta e síntese de novos fármacos, permitem o alicerçamento da teoria microbiana e a descoberta dos antibióticos, que abalam os firmes alicerces da farmacologia (NASCIMENTO, 2007, p. 31-36).

Em que pese não haja espaço para aprofundamento da discussão sob uma ótica histórico-evolutiva, vislumbra-se inequivocamente que o homem, sempre fez o uso de medicamentos, mesmo antes do surgimento dos métodos de controle de produção e comercialização. Justamente quando da implementação de fortes aportes financeiros nas pesquisas realizadas a partir do sec. XX, surge de forma embrionária a regulação que hoje conhecemos, sendo criada com a premissa de fiscalizar a segurança e eficácia

dos medicamentos, bem como sua qualidade, a fim de evitar riscos a saúde humana (SOUZA, 2007, p. 81).

Verificando-se a importância de se ter uma agência fiscalizadora, inclusive objetivando alcançar a melhoria dos medicamentos produzidos, promulgou-se em nosso país no ano de 1978, a Lei nº 6.360, instituiu a vigilância sanitária, órgão este componente da saúde pública, estruturado dentro do aparelhamento estatal com meio de resposta aos anseios sociais quanto às necessidades atreladas a saúde pública, sendo identificada

Como um campo singular de articulações complexas de natureza econômica, jurídico-política e médico-sanitária, determinado pelas necessidades geradas pelas relações sociais de produção-consumo, historicamente contextualizadas. (SOUZA, 2007, p. 19).

De consignar que, como órgão institucional, a vigilância sanitária passou por um longo processo evolutivo, ao ser considerada a partir de sua criação, recebendo várias críticas em sua constituição inicial, vez que tal órgão, instalou-se como instância fiscalizadora (poder de polícia), o que acabou, de certa forma, reduzindo o papel social para o qual fora inicialmente concebida; com o decorrer do tempo, havendo um notório desenvolvimento no campo científico em nosso país, principalmente em razão do aumento exponencial de pesquisas então realizadas, viu-se que a estrutura que inicialmente era delimitada a vigilância sanitária não mais se adequava a esta nova realidade, fato que ocasionou uma repaginação na configuração anterior do órgão, o que ocasionou a criação da ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária (SOUZA, 2007, p. 20), com a promulgação da Lei nº 9.782/99.

Criada na qualidade de autarquia especial, com independência administrativa, estabilidade de seus dirigentes e autonomia financeira, vinculada ao Ministério da Saúde (art. 3º), autarquia que teve claramente suas competência e atribuições estabelecidas por mencionada legislação, dentre as quais se pode citar, como p. ex. a capacidade da entidade como órgão regulador – na análise das solicitações de registro realizadas – promover a avaliação dos medicamentos objeto de registro de forma imparcial, a partir de elementos técnico-científicos, a revisão dos registros existentes – promovendo o cancelamento de medicação ineficaz ou que não apresente

associações plasmadas em sua justificativa terapêutica, o impedimento de renovação automática de registro e ainda, impedindo que o registro do medicamento seja permitido a partir de registros concedidos em outros países (SOUZA, 2007, p. 82).

Não obstante a promulgação da lei que criou a ANVISA, não se pode furta a análise da Lei nº 6.360; veja que tal legislação, em nosso ordenamento, é o ponto crucial para a discussão em questão.

Mencionada lei estabelece em seu art. 12, que nenhum dos produtos abrangentes no dispositivo legal (por consequência, medicamentos), poderão ser importados, industrializados, expostos à venda ou entregue ao consumidor final, sem que antes tenha passado pelo processo de registro da ANVISA.

Além de fixar tal obrigatoriedade, o legislador, objetivando afastar eventuais dúvidas que pudessem florescer à época, delimitou de forma clara os requisitos que devem ser observados para que se proceda ao registro de medicamento. Quanto ao tema, o art. 16, incisos e alíneas, estabelece que, além de exigências próprias, são requisitos suplementares a serem preenchidos para possibilitar a realização do registro.

Analisando sobredito dispositivo, vislumbra-se facilmente quão dificultoso é o processo para o registro de medicamento, devido aos requisitos que devem ser preenchidos para tanto, processo este que passa desde a escolha do nome do produto, pela realização de experiências quanto se trata de produto novo, até a apresentação de lista de preço que pretende praticar no mercado interno, com a discriminação da carga tributária e a discriminação da proposta de comercialização do produto, inclusive com previsão de gastos com a publicidade e propaganda do mesmo (art. 16, I a VII, “a” a “h”), sendo negado o registro que não preencha mencionados requisitos (art. 17).

A lei ainda traz outra série de elementos que devem ser considerados para a realização do registro de medicamento, demonstrando o quão a sério é levado o assunto em nosso país.

Note-se, portanto, que, a importância do registro de medicamento – pela necessidade da realização de estudos prévios quanto ao mesmo –, é inequívoco, uma vez “[...] são substâncias ou preparações previamente elaboradas em farmácias ou indústrias com as devidas comprovações

técnicas de segurança, eficácia e qualidade, legalmente habilitadas para o comércio e o consumo.” (SAID, 2004, p. 20).

A própria ANVISA em sua página oficial na internet (<http://www.portal.anvisa.gov.br>) traz informações específicas de como é procedido o registro de medicamentos em nosso Estado. Verifica-se que tal procedimento é cindido em três partes distintas, passando pela análise farmacotécnica, com “[...] a verificação de todas as etapas de fabricação do medicamento, desde a aquisição dos materiais, produção, controle de qualidade, liberação, estocagem, expedição de produtos terminados [...]”, além dos controles realizados no processo, bem como a análise de eficácia e segurança, análise esta de estudos realizados” [...] pré-clínicos (ou não clínicos) e clínicos, subdivididos em fases I, II, III, e, eventualmente, IV, nos casos de medicamentos já registrados em outros países para os quais dados de farmacovigilância pós-mercado [...]” estão previamente disponibilizados. (ANVISA, 2015).

A preocupação com o prévio registro do medicamento para sua disponibilização é válida sob o ponto de vista da saúde pública, uma vez que é de suma importância que se tenha conhecimento dos efeitos e consequências que a utilização do medicamento poderá ocasionar (benefícios, malefícios, contraindicações etc.), a fim de que se garanta, dentro de limites científicos pré-estabelecidos que a medicação não será nociva ao usuário.

Denota-se assim que “A pesquisa, desenvolvimento, registro e utilização de um novo medicamento é processo complexo, que envolve diversos setores, pesquisas em diferentes níveis, no qual é empregada quantia substancial de recursos e depende vários anos.” (VIDOTTI, 2007, p. 12)

Porém, o que se verifica hodiernamente, que não somente questões que possuem cunho de política pública e interesse social – como p. ex. a necessidade de preservar-se a integridade do paciente – que são levados em consideração nesse árduo caminho.

Bem se sabe que o processo de criação de um medicamento “[...] é dominado pela indústria farmacêutica e seu interesse mercadológico, que tem, inclusive, “inventado doenças” [...]” e ao trilhar este caminho desvirtuado por interesses velados, passa a promover a “[...] publicidade indireta, sobre doenças e não sobre medicamentos, nos meios profissionais e de massa, aumentando a percepção do público sobre os possíveis riscos, que



seriam reduzidos ao se tomar uma pílula [...]” (VIDOTTI, 2007, p. 8) em atitudes descompromissadas com a ética e a moral, vislumbrando somente lucro, o que não pode ser adotado como regra.

É importante salientar que, as pesquisas desenvolvidas no âmbito universitário, acabam sendo suspensas após a publicação de seus resultados, uma vez que boa parte de tais entidades, não possuem condições (técnico-financeiras) de superar os obstáculos existentes nesta cadeia de desenvolvimento da substância, não havendo uma integração deste conhecimento com o mercado, fazendo com que isso, se torne óbice ao acesso a novos tratamentos (VIDOTTI, 2007, p. 15) que, por vezes, pode ser mais efetivo do que aquele que é utilizado.

Desta feita, entende-se que a análise desse dever de registro do medicamento para sua utilização, deve ser realizada a partir da análise dos direitos fundamentais constitucionais que permeiam o assunto.

## **2 A SAÚDE COMO OBJETO DE TUTELA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS**

Voltando os olhos à idade média (séc. XIII), encontra-se na Inglaterra o documento de maior importância na linha de evolução dos direitos humanos, a *Magna Charta Libertatum* (1215), por meio do qual se reduziu os poderes do detentor da coroa em prol dos direitos fundamentais dos nobres ingleses – como p. ex. o direito a propriedade –, podendo citar ainda nessa linha de evolução, a Reforma Protestante, que proporcionou o reconhecimento da liberdade de culto, bem como os documentos firmados em decorrência da Paz de Augsburg (1555) e de Westfália (1648), além do *Toleration Act* da colônia de Maryland (1649), além das declarações da Inglaterra – *Petition of Rights* (1628), *Habeas Corpus Act* (1679) e o *Bill of Rights* (1689) – que possuem de forma inequívoca, papel fundamental na evolução do conceito dos direitos fundamentais. (SARLET, 2015a, p. 41-42).

De se observar que a evolução dos direitos fundamentais não se limita ao quadro histórico retratado pelos documentos internacionais acima. Deve-se inserir ainda neste rol de documentos como a *Declaração de Direitos do Povo da Virgínia* (1776), a *Declaração Francesa* (1789), além da *Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão* (1789), documentos estes que transcendem sua época, edificados sob forte influência iluminista de pensadores como

Rousseau e Montesquieu, construção que levou em consideração a Constituição Americana, promulgada em 1787 (SARLET, 2015a, p. 43-44).

Assim, a formação do conceito de direitos fundamentais, reflete a base estabelecida pelos documentos citados. Porém, a concepção contemporânea do tema (mormente na esfera internacional), surge inequivocamente no pós-guerra. Henkim (1993, p. 3 apud PIOVESAN, 2014, p. 41) quanto ao assunto assevera que a vitória dos aliados sobre o eixo em 1945, estabeleceu uma nova ordem que operou profundas alterações no âmbito internacional, mormente no que tange a ideia de dignidade do ser humano, diante das atrocidades operadas pelo *Reich* durante o holocausto.

Isto fica bem claro de acordo com Buergenthal (1988, p. 17), para o qual o contemporâneo sistema internacional de direitos humanos, desenvolveu-se pós-guerra, principalmente diante da preocupação de que a eventual ausência de um sistema internacional de proteção poderia refletir na ocorrência de novas violações.

Note-se, portanto, que

A evolução e as vicissitudes dos direitos fundamentais, seja numa linha de alargamento e aprofundamento, seja numa linha de retração ou obnulação, acompanham o processo histórico, as lutas sociais e os contrastes de regimes políticos – bem como o progresso científico, técnico e econômico (que permite satisfazer necessidades cada vez maiores de populações cada vez mais urbanizadas). Do Estado liberal ao Estado social de Direito o desenvolvimento dos direitos fundamentais faz-se no interior das instituições representativas e procurando, de maneiras bastante variadas, a harmonização entre direitos de liberdade e direitos econômicos, sociais e culturais. (MIRANDA, 2011, p. 508).

Seguindo este movimento verificado na esfera internacional, quarenta anos após o término da segunda guerra, fato histórico que atuou como divisor de águas na acepção de proteção do ser humano, como objeto de dignidade, promulgou-se a Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB –, no ano de 1988, documento político que veio ao ordenamento em momento crucial, uma vez que divorciou completamente o “Estado novo” do Estado de exceção que havia se estabelecido, restabelecendo a ordem democrática, promovendo uma “imbricação dos direitos fundamentais com a ideia específica de democracia” passando os direitos

fundamentais serem “[...] considerados simultaneamente pressuposto, garantia e instrumento do princípio democrático [...] mediante o reconhecimento de igualdade (perante a lei e de oportunidades) [...]” (SARLET, 2015a, p. 62).

Certamente, é o governo democrático que reflete em sua estrutura, maior respeito aos direitos e garantias fundamentais, ao passo que há doutrinadores que defendam a existência de uma interdependência e reciprocidade entre estes, pois conforme expõe Sarlet (2015a, p. 62-63) “[...] aos direitos fundamentais é atribuído um caráter contra majoritário [...] que, embora inerente às democracias constitucionais [...] não deixa de estar, em certo sentido, permanentemente em conflito com o processo decisório político [...]”, eis que “[...] os direitos fundamentais são fundamentais precisamente por estarem subtraídos à plena disponibilidade por parte dos poderes constituídos, ainda que democraticamente legitimados para o exercício do poder.”

Ao se elaborar o texto constitucional brasileiro, o constituinte o fez sob a inspiração da onda garantista que era vista na ordem internacional, principalmente no que tange a preservação da pessoa por meio dos direitos fundamentais, revestindo-os então, de inequívoco caráter principiológico.

Assim, partimos da premissa de que a Constituição Federal, como norma superior em nosso ordenamento, deve ser analisada a partir do reconhecimento de sua impositividade normativa (MELLO, 2011, p. 211), não havendo mais como realizar-se a aplicação do ordenamento jurídico à partir positivismo puro (subsunção do fato a norma).

Inclusive, o posicionamento de Dworkin (1999, p. 22) pelo qual a lei deve ser interpretada de acordo com o que efetivamente significa, limitando-se a observar o direito que estabeleceu, conferindo a norma (no sentido de lei) uma interpretação contextual, ou seja, afastada da análise da intenção do legislador quando de sua promulgação, não pode mais servir de norte.

Sem embargo a tal entendimento, não podemos olvidar que hodiernamente, e até mesmo em razão do constitucionalismo contemporâneo onde se sagrou os ideais pós-positivistas verificados na etapa do constitucionalismo moderno (metade do séc. XX), arquitetou-se um constitucionalismo principialista, quando a análise da norma legal deve partir

da face principiológica do ordenamento (BULOS, 2012, p. 76), não havendo espaço para concepção convencionista de Dworkin (1999, p. 146).

Mello (2011, p. 213) aponta desta forma que a Constituição deixa de ser mero documento ideológico, ou então “expressão de anseios, de aspirações e de propósitos” tornando-se comando indissolúvel, havendo a esta a submissão de tudo e de todos.

Cediço é que a *Lex Fundamentalis* elegeu como um dos principais fundamentos Estado Democrático de Direito, a dignidade da pessoa humana, o que promoveu uma ampliação considerável do catálogo constitucional de direitos fundamentais, construindo em nosso ordenamento “um conceito materialmente aberto de direito fundamentais” uma vez que além dos direitos fundamentais historicamente reconhecidos, outros foram inseridos no texto constitucional e guindados a tal posição, em que pese haja certa resistência ao seu reconhecimento como garantias fundamentais (SARLET, 2015b, p. 112-114).

Os críticos de tal posicionamento argumentam que o risco desta interpretação, que reconhece a impositividade normativa da Constituição, que por sua vez possui base eminentemente principiológica, abre um leque de variáveis para elaboração da decisão judicial permitindo que o subjetivismo prevaleça, fazendo com que a texto constitucional, e principalmente o princípio da dignidade se torne a “katchanga real” da modernidade.

Sarlet (2015b, p. 115), bem alerta para tal risco. De acordo com o doutrinador “[...] a dignidade (assim como a Constituição) não deve ser tratada como um espelho no qual todos veem o que desejam ver, pena de a própria noção de dignidade e sua força normativa correr o risco de ser banalizada e esvaziada” eis que “quanto mais elevado o valor que tem sido atribuído à dignidade, mais triviais os objetivos para os quais tem sido invocada.” (1999, p. 115).

Não se pode esquecer que nossa CRFB, além de garantir o direito à dignidade da pessoa humana, estabelece dentre os direitos e garantias fundamentais individuais e coletivos, o direito a vida (art. 5º, *caput*), firmando sua inviolabilidade. De salientar que sendo decorrente do próprio Direito Natural, é “[...] lei não criada pelo Estado, mas pelo Estado apenas reconhecida, e que pertence ao ser humano não por evolução histórico-

-axiológica, mas pelo simples fato de ter sido concebido.” (MARTINS, 2011, p. 614).

Aponta-se assim, de início que a pessoa tem o direito fundamental a ter uma vida digna, a partir do momento que se realize uma interpretação texto constitucional a luz principiológica.

Não se pode passar ao largo de que

O direito à vida, talvez, mais do que qualquer outro, impõe o reconhecimento do Estado para que seja protegido, e, principalmente, o direito à vida do insuficiente. Como os pais protegem a vida de seus filhos após o nascimento, os quais não teriam condições de viver sem tal proteção à sua fraqueza, e assim agem por imperativo natural, o Estado deve proteger o direito à vida do mais fraco a partir da teoria do suprimento. (MARTINS, 2011, p. 615).

De de tal premissa, não se pode admitir qualquer conduta que atente contra a vida do que não tem condições de se defender – e aqui, quando se fala em condições, deve tal aceção ser compreendida de forma ampla, como p. ex. físicas, psíquicas etc.

Em que pese alguns considerarem que o Estado tenha apenas “reconhecido” um Direito Natural, tem-se que, efetivamente,

A Constituição erigiu a vida em bem jurídico, e esse direito cuja a titularidade pertence aos seres vivos centra-se, portanto, no exercício do direito à existência, sem atributos quaisquer da dicção constitucional, a partir dessa condição, vida, conforme conceito acima registrado, na sua aceção comum, visto que a Constituição destina-se ao conhecimento do cidadão comum, num primeiro momento [...] *prima ratio* o direito de viver, e a sua inviolabilidade encontra-se garantida pela Constituição. (GARCIA, 2011, p. 886).

Portanto, a preservação da vida é obrigação do Estado.

Não obstante a Carta de Outubro assegurar os denominados direitos individuais, o constituinte, atento à necessidade de tal proteção transcender direitos individualmente considerados, inseriu no título de direitos fundamentais do texto constitucional, os direitos sociais (CRFB,

art. 6º), marcados pelo compromisso com a dignidade da pessoa humana (CLÈVE, 2011, p. 241) e com a própria garantia da vida.

Mello (2011, p. 212) aponta que “A consagração dos direitos individuais corresponde ao surgimento de uma paliçada defensiva do indivíduo perante o Estado”, enquanto que, os direitos sociais, por sua vez, “retrata a ereção de barreiras defensivas do indivíduo perante a dominação econômica de outros indivíduos.”

Os direitos sociais, já foram relegados “[...] para zona das imposições dirigidas ao legislador ou para das garantias institucionais”, havendo assim os que não classificam os direitos sociais como verdadeiras liberdades (MIRANDA, 2011, p. 509), porém, atualmente, ocupam lugar de relevo no ordenamento, ao serem alçados a categoria de direitos fundamentais.

Dentre os direitos sociais apregoados pela CRFB, interessa ao presente estudo o direito a saúde (salientando que a CRFB ainda estabelece como direito social: a educação, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade, a infância e assistência aos desamparados), direito de segunda dimensão que exige obrigação prestacional positiva do ente Estatal. Mas qual a acepção de saúde que deve ser considerada pelo texto constitucional?

Em que pese pareça uma pergunta de simples resposta, temos que tal palavra durante a própria evolução social teve várias conotações, tendo sido sua definição efetivamente estabelecida, quando da constituição da Organização Mundial da Saúde – OMS, que estabelece no preâmbulo de seu ato de fundação que “Saúde é um estado completo de bem-estar físico, psíquico e social.” (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE).

Castro em sua tese de doutoramento (2012, p. 32), defende que a atribuição definida pela OMS não é a adequada, uma vez que se trata de um termo muito genérico, impedindo o claro conhecimento do que se pretende definir, além de possibilitar que a saúde seja judicializada sob o pleito de um “estado de plenitude” e aponta que o “que se constata na prática é que existem indivíduos tidos como sadios que são portadores de incapacidades parciais e, por outro lado, existem também indivíduos infectados sem qualquer evidência clínica de doença”.

Partindo deste conceito legal – ainda que existam outros na seara doutrinária – entende-se, sem embargo a entendimentos diversos, que se trata de um conceito adequado, pois em que pese seja extremamente aberto, deve ser interpretado à luz dos demais preceitos constitucionais, precipua-mente da dignidade humana, permitindo com que o intérprete conclua ser uma das condições para o desenvolvimento da vida humana com dignidade.

Assim, não sendo a saúde o conjunto de condições objetivas para o desenvolvimento humano (CASTRO, 2012, p. 33), tem-se que uma vida digna, deve ser garantida mesmo sob a perspectiva de uma doença incurável, onde a pessoa, não será saudável, mas detentora de dignidade e vida (e nessa ordem, pois mesmo após a morte, considera-se a dignidade da pessoa que foi, o que se verifica pela tipificação do crimes criados em respeito aos mortos, tais como o vilipêndio a cadáver existente no Código Penal brasileiro – CPB, art. 212).

A obrigação Estatal pela saúde é solidarizada entre os entes federativos – União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme previsto no art. 23, II da CRFB. Além disso, tratou ainda o constituinte dentro da Ordem Social, a saúde como direito de todos e dever do Estado, fixando que este deve promover a implementação de políticas sociais e econômicas, a redução do risco de doenças e o acesso universal e igualitário às ações e serviço, para a sua promoção, proteção e recuperação.

Necessário abrir um breve parêntese, a fim de buscar uma melhor compreensão do assunto. Para tanto, necessário traçar, mesmo que de forma breve, algumas linhas sobre a eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais. A aplicabilidade das normas de cunho constitucional deve ser precedida pela necessária análise de sua vigência, bem como eficácia jurídica para produzir seus efeitos, que variam “em grau e profundidade” (BULOS, 2012, p. 474).

No plano da eficácia, deve-se considerar a eficácia normativa que reflete na aplicabilidade da norma constitucional, ou seja, sua “[...] aptidão para produzir os efeitos que lhe são próprios.” (NOVELINO, 2011, p. 122), e a eficácia social, que é a verificação de sua concretização “[...] correspondendo aos fatores reais do poder que regem a sociedade.” (BULOS, 2012, p. 475).

Ao dizer que existe um gradualismo eficaz das normas constitucionais (LIET VEAUX apud BULOS, 2012, p. 47), pressupõe-se que estas (normas constitucionais) não possuem idêntica eficácia, premissa esta que em nosso país foi (e muito) bem observada pelo constitucionalista José Afonso da Silva (2004, p. 63-163), que já nos idos de 1968 lançou obra tratando sobre o tema, em que promoveu a divisão da gradação de eficácia normativa constitucional em três critérios distintos: (a) norma de eficácia plena, que possui aplicação imediata não dependendo de qualquer regularização posterior; (b) norma de eficácia contida, que, em que pese sua aplicabilidade imediata, lei posterior pode restringir seu alcance; e (c) norma de eficácia limitada, sendo assim definidas aquelas que necessitam de atos normativos (lei) posteriores para sua regulamentação ou políticas públicas implementadoras.

Ainda, tal doutrinador promoveu a subdivisão da norma de eficácia limitada em (a) normas de princípio institutivo, também chamadas de normas de estruturação, que são as que dependem de regulamentação por lei complementar ou ordinária, destinadas a estruturar entidades, órgãos ou instituições previstas na Constituição e (b) norma de princípio programático (que são as que interessam ao presente estudo), como sendo aquelas que apenas traçam parâmetros a serem observados e em vez de regular determinado assunto “transferem para o legislador tal encargo, estipulando o que ele poderá, ou não, fazer” (BULOS, 2012, p. 481).

As normas programáticas não transferem somente ao Poder Legislativo a elaboração da lei, mas também ao Executivo, a concretização das políticas públicas definidas na norma, por meio de obrigação prestacional positiva. A partir da edição de normas constitucionais de eficácia limitada programáticas é que observamos a incidência do fenômeno chamado “ativismo judicial”.

Na presente hipótese, tem-se que a norma contida no art. 6º da *Lex Fundamental*, não é despida de eficácia imediata, ao passo que deve ser considerada como norma de direito fundamental.

Clève (2011, p. 244-245) nesse sentido, aponta que, partindo da análise das dimensões subjetiva e objetiva dos direitos fundamentais, dever-se-á concluir que se trata de norma não programática. De acordo



com referido articulista, ao se considerar as condições subjetivas dos direitos fundamentais, aliado ao direito de ação, tem-se que o cidadão deve pleitear em juízo que o Estado adote ação comissiva ou omissiva destinada a implementar seu direito a saúde; por outro lado, de acordo com a dimensão objetiva, caberá ao Estado, sempre agir de forma a conferir maior efetividade aos direitos fundamentais.

E tal doutrinador vai além. De acordo com o mesmo, ainda partindo-se da dimensão objetiva, o Judiciário fica vinculado à aplicação de uma “hermenêutica respeitosa dos direitos fundamentais e das normas constitucionais, com o manejo daquilo que se convencionou chamar de filtragem constitucional”, que reflete a necessidade de se proceder uma “releitura de todo o direito infra-constitucional à luz dos preceitos constitucionais, designadamente dos direitos, princípios e objetivos fundamentais.” (CLÈVE, 2011, p. 245).

Deve-se abrir um novo parêntese para ao menos consignar-se que ainda que muitos considerem o direito a saúde como direito prestacional derivado, que dependeria de existência de política pública para serem exigidos (por todos CLÈVE, 2011, p. 246-247), entende-se que mesmo diante da ausência de política pública específica, este pode ser exigível de imediato (podendo ser considerado como direito prestacional originário se assim preferir) uma vez que meio implementador do próprio direito à vida e que não inserida no catálogo de direitos subjetivos da pessoa ao passo que a mesma, deste não pode dispor.

Por isso, hodiernamente, muito se fala na postura ativista do judiciário, quando da ineficácia do executivo em implementar políticas públicas previstas constitucionalmente, principalmente na área da saúde.

Portanto, note-se que a questão de vincular a utilização de determinado medicamento a prévia existência de registro junto a ANVISA é uma matéria que não pode ser analisada somente sob o ponto de vista normativo – positivismo puro.

De um lado, tem-se o risco que o paciente corre em sujeitar-se ao uso de um medicamento que não passou pelos testes necessários de acordo com as diretrizes da Agência. De outro, o direito a dignidade da pessoa humana, o direito a vida e o direito a saúde.

Passo assim ao próximo item, onde promover-se-á referida discussão, a luz do fornecimento da fosfoetanolamina sintética, além de tratar também sobre o embate que vem sendo travado no Pretório Excelso no julgamento do Tema 500 da sistemática de repercussão geral.

### 3 NORMATIVIDADE E NECESSIDADE: APONTAMENTOS NECESSÁRIOS

Neste item pretende-se analisar a normatividade atribuída ao registro de medicamentos e a necessidade daqueles que dependem de medicamentos que não possuem seus registros regularizados junto a ANVISA.

Como dito, no que tange a realização de pesquisa e descoberta de substâncias medicamentosas, em que pese a universidade seja considerada um campo propício para tanto, as pesquisas desenvolvidas em seu âmbito, acabam sendo suspensas após a publicação dos resultados obtidos pela mesma.

Muitas vezes, a ausência de condições técnico-financeiras de superar os obstáculos existentes na própria cadeia de desenvolvimento do medicamento – onde se insere todo o processo de registro que deve se sujeitar o medicamento nos termos das diretrizes da ANVISA e a ausência de integração destes ambientes acadêmicos com os grandes laboratórios produtores de tais substâncias é circunstâncias determinantes ao fim dos estudos.

Tais fatores, inequivocamente, tornam-se óbice ao acesso a novos tratamentos descobertos – pela utilização de substâncias medicamentosas, que inclusive, podem apresentar maior efetividade do que aqueles que vêm sendo, então, utilizados.

Crê-se que seja o caso da fosfoetanolamina sintética, produzida no âmbito de pesquisas realizadas por pesquisadores da Universidade de São Paulo.

Em razão *boom* ocasionado pela notícia da descoberta e desenvolvimento de pesquisas com a fosfoetanolamina sintética na Universidade de São Paulo (São Carlos), destinada (*in thesi*) ao combate da neoplasia maligna, ocasionou uma verdadeira corrida ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que fora tomado por uma enxurrada de ações obrigacionais, pretendendo provimento judicial para que a substância fosse regularmente fornecida – em quantidades suficientes à manutenção do tratamento de cada envolvido – situação este que será oportunamente tratada.

No decorrer desse desenvolvimento acelerado do assunto, entre concessões, suspensões e indeferimentos de liminares, o legislativo, compadecendo-se da situação de muitos envolvidos, passou a se inteirar da matéria. Nesse percurso, realizou-se no âmbito do Senado Federal, atendendo a requerimentos de alguns senadores, reunião conjunta de suas comissões permanentes (ciência e tecnologia, inovação, comunicação e informática com a comissão de assuntos sociais), convocada em forma de audiência pública, no dia 29 de outubro de 2015 (BRASIL, 2015).

Tal audiência foi de suma importância, eis que trouxe ao conhecimento público informações do processo de pesquisa e produção da substância, informações estas até então desconhecida da maioria da população o que gerava manifestações sobre o assunto de forma descompromissada com a realidade da situação.

De acordo com a ata lavrada em mencionada reunião e disponibilizada na rede mundial de computadores (BRASIL, 2015), é possível verificar que o pesquisador inicialmente apontado como responsável pelo descobrimento da substância, professor doutor Gilberto Orivaldo Chierice, esclareceu da forma que o espaço lhe permitia, de forma breve o percurso traçado pela pesquisa até o momento.

Conforme o pesquisador, em razão de convênio firmado entre o Hospital Amaral Carvalho (Jaú-SP), referência no tratamento de neoplasia maligna e a Universidade de São Paulo, convênio este mantido entre 1995 até por volta de 2000, tendo-se findado no prazo de sua elaboração, sem a realização de prorrogações para possibilitar a conclusão das pesquisas realizadas (CHIERICE, 2015).

Em razão de mencionado convênio, o hospital em questão fora transformado em “hospital de pesquisa”, atendendo, à época o regramento estabelecido pelo Ministério da Saúde. De acordo com o pesquisador, a pesquisa conduzida no hospital, permitiu que a substância fosse devidamente testada (como p. ex. com a realização do teste determinante da dose letal mediana –  $DL_{50}$  ou  $LD_{50}$ , do inglês *Lethal Dose*) – inclusive em seres humanos – com a permissão do Ministério da Saúde (CHIERICE, 2015).

Conforme a fala do professor Chierice, a neoplasia maligna (tumor) é constituída por células anaeróbicas, justamente sobre a qual a

fosfoamina sintética atua (CHIERICE, 2015), sendo que nos dizeres do pesquisador Durvanei Augusto Maria, que também participou de referida audiência, a fosfoetanolamina promove a inibição das células tumorais por meio da morte tumoral programada, não atingindo ou causando alteração em células saudáveis, atuando desta forma, de maneira diferente da quimioterapia, que atinge qualquer tipo de célula em formação (MARIA, 2015).

Especificamente da fala do pesquisador, interessante extrair:

Esse trabalho mostra, por cintilografia, os mesmos testes utilizados em humanos, mostrando o tumor no animal, a incorporação da fosfoetanolamina, em função do tempo e da concentração, a redução da massa tumoral e a formação de uma área necrótica. O tumor é diminuído e há uma substituição do tecido por células que fazem a matriz desse tecido destruído por colágeno. O tecido tumoral é substituído por colágeno. Então, há o que nós chamamos de intenção de cicatrização. (MARIA, 2015).

Portanto, o que se desejava demonstrar, ao menos neste momento, é que diferentemente do que se pensa a substância em questão fora devidamente testada e aplicada em humanos, sendo realizados os devidos acompanhamentos da evolução do tratamento, com a verificação de melhora na condição dos pacientes; e mais, que pesquisando Currículo Lattes do professor Chierice observa-se que não é uma descoberta recente. Muito pelo contrário, que se trata de pesquisa que vem sendo conduzida há vários anos, o que se denota pela quantidade de artigos publicados e apresentados em eventos nacionais e internacionais envolvendo o tema.

Partindo das premissas acima traçadas à partir de informações fornecidas pelos envolvidos no desenvolvimento da substância, é necessário tratar da situação jurídica do fornecimento deste medicamento, sem o seu registro na ANVISA.

Como dito, o judiciário brasileiro, e de forma mais intensa o paulista, em decorrência dos fatos narrados, receberam uma grande quantidade de ações objetivando o fornecimento da fosfoetanolamina sintética, substância não comercializada ou distribuída no país, ante sua ausência de registro. Tais ações tiveram como acionada a Universidade de São Paulo – USP, até então responsável pela produção do denominado “experimento”.

Abre-se um parêntese para trazer o posicionamento da USP sob a questão. Em outubro de 2015, a universidade em decorrência da polêmica envolvendo a substância, divulgou comunicado em sua página institucional apontando que não se trataria de remédio, mas sim produto químico que não possui demonstração de efetividade contra doença (neoplasia maligna), apontando ainda que não sido realizado testes em seres vivos, ou análises clínicas controladas em humanos, além da ausência de registro e autorização para uso, concluindo “[...] não se trata de detalhe burocrático o produto não esta registrado como remédio – ele não foi estudado para esse fim e não são conhecidas as consequências de seu uso.” (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2015).

Mesmo diante desta celeuma, o Judiciário vinha garantindo por liminares o acesso à substância. Assim, a USP, alçando mão da via de suspensão dos efeitos da antecipação de tutela a partir dos autos de nº 1008889-52.2015.8.2.0566, recorreu a Corte bandeirante a fim de que a mesma suspendesse os efeitos da tutela antecipada em referida ação, eis que determinado naquela o fornecimento imediato do medicamento, pleiteando ainda a extensão dos efeitos da suspensão a outras ações semelhantes.

Ao analisar o pedido da universidade – autos nº 2194962-67.2015.8.26.0000 – o então presidente da Corte, José Renato Nalini, concedeu o pleito da mesma, consignando em sua decisão que a fosfoetanolamina, não seria um medicamento, mas sim um experimento em curso, não testado em humanos, além de não possuir registro na ANVISA, órgão competente para promover o acautelamento da saúde pública no território nacional, apontando que neste caso o acautelamento da saúde prepondera sobre a forma registral, ante a ausência de prova de eficácia da substância. Tal decisão, assim ficou ementada:

Ementa: Pedido de suspensão dos efeitos da antecipação de tutela em ação de rito ordinário, que determinou o fornecimento imediato de substância não inscrita como medicamento – Risco de dano grave à ordem e à economia públicas demonstrado – Fornecimento de medicamento sem registro em território nacional – Plausibilidade das razões invocadas – Pedido deferido. (SÃO PAULO, Tribunal de Justiça, 2015a).

Note-se que, inclusive, reconheceu o magistrado em questão o risco a ordem econômica, sem sequer traçar uma linha sobre a análise de qualquer direito fundamental das pessoas envolvidas. Tal decisão fora proferida em 18/09/2015, a partir de quando os efeitos da suspensão passaram a ser extensos aos demais processos.

No curso do mesmo, mais precisamente em 09/10/2015, o magistrado reconsiderou sua decisão inicial, a fim de indeferir o pleito de suspensão levado a efeito pela USP, tendo consignado que em que pese não se possa comparar a situação ocorrida com a dispersão de medicamentos pelo Estado, não se podia ignorar relatos existentes no sentido de que alguns pacientes apresentam melhora no quadro clínico com o uso da substância.

A partir daí, invocando a razão – a partir da análise dos direitos fundamentais – decidiu o magistrado:

Pondo-se de parte a questão médica, que se refere à avaliação da melhora, do ponto de vista jurídico há uma real contraposição de princípios fundamentais. De um lado, está a necessidade de resguardo da legalidade e da segurança dos procedimentos que tornam possível a comercialização no Brasil de medicamentos seguros. Por outro, há necessidade de proteção do direito à saúde. Por uma lógica de ponderação de princípios em que se sabe que nenhum valor prepondera de forma absoluta sobre os demais, tem-se que é a verificação do caso concreto a pedra de toque para que um princípio se imponha. Conquanto legalidade e saúde sejam ambos princípios igualmente fundamentais, na atual circunstância, o maior risco de perecimento é mesmo o da garantia à saúde. Por essa linha de raciocínio, que deve ter sido também a que conduziu a decisão do STF, é possível a liberação da entrega da substância. O reconhecimento do direito à saúde, porém, não importa em fulminar o princípio da legalidade: caberá à USP e à Fazenda, para garantia da publicidade e regularidade do processo de pesquisa, alertar os interessados da inexistência de registros oficiais da eficácia da substância. (SÃO PAULO, Tribunal de Justiça, 2015a).

Veja que como dito desde o início, o nosso ordenamento deve ser analisado a partir da premissa de que a Constituição tem de ser reconhecida por sua impositividade normativa, com uma interpretação arquetizada a partir do constitucionalismo principalista.

A decisão que inicialmente deferiu a suspensão da tutela antecipada passou ao largo de qualquer análise, ainda que em caráter perfunctório, do tema constitucional. *Prima facie*, levou em consideração o n. julgador da corte de vértice paulista, a possibilidade de dano à ordem e à economia pública. Porém, quantas vidas que se esvaíram durante o breve período que perdurou a liminar e que vinham sendo mantidas pelo medicamento?

Tal possibilidade não é de toda absurda, eis que o próprio desembargador ao reverter a decisão anteriormente proferida consignou que “Em contrapartida, não se podem ignorar os relatos de pacientes que apontam a melhora no quadro clínico.” (SÃO PAULO, Tribunal de Justiça, 2015a).

Decisões com essa abrem caminho para que outras drogas, aprovadas em outros países e não autorizadas pela ANVISA, diante de seu burocrático caminho, sejam aceitas, desde que prescrita por médico especialista, inclusive sumulado no TJ/SP:

**Súmula 95:** Havendo expressa indicação médica, não prevalece a negativa de cobertura do custeio ou fornecimento de medicamentos associados a tratamento quimioterápico.

**Súmula 102:** Havendo expressa indicação médica, é abusiva a negativa de cobertura de custeio de tratamento sob o argumento da sua natureza experimental ou por não estar previsto no rol de procedimentos da ANS.

Não pode deixar de citar que a versão da USP é colocada em descrédito pela própria manifestação de seus pesquisadores durante a audiência pública realizada, sendo ilógico que colocariam seus currículos em evidência para defender uma substância que não houvesse sido testada, como alega a universidade.

Assim, sem sombra de dúvidas, a análise da questão que permeia a necessidade de registro sanitário de substância medicamentosa para tratamento de patologias graves, deve ser plasmada a partir dos direitos constitucionais fundamentais para que atrocidades não sejam cometidas, em razão da burocracia existente para o registro de medicamento, o que, sem sombra de dúvidas, é o óbice que impede que a fosfoetanolamina sintética seja registrada.

Inequivocamente, a utilização de medicamento não testado e não registrado pela ANVISA é preocupante, inclusive do ponto de vista social. Não se sabe as consequências que a substância poderá ocasionar no caso concreto.

Porém, quanto a fosfoetanolamina sintética, o caso é bem diferente. Note-se que as pesquisas já vinham sendo conduzidas por pesquisadores renomados, há um bom tempo, inclusive a partir de convênio que era mantido junto ao hospital Amaral Carvalho de Jaú/SP.

O professor Chierice, bem salientou no curso da audiência pública conduzida no Senado, que a substância já vinha sendo ministrada em humanos, inclusive com a autorização do Ministério da Saúde.

Logo, não se trata de substância totalmente desconhecida. Tal argumento inclusive vem sendo adotado pelo Judiciário, como se verifica no julgado esclarecedor, de lavra da juíza Gabriela Müller Carioba Attanasio, sentença proferida nos autos do processo nº 1009819-70.25.2015.8.26.0047, de onde é possível extrair:

o Diretor do IQSC, ao expedir a portaria que determinou a interrupção da produção e distribuição da Fosfoetanolamina, agiu dentro da legalidade e, tão logo tomou conhecimento dos fatos, entendeu por bem normatizar os procedimentos relativos à produção, manipulação e distribuição de medicamentos e outros compostos, pois há uma série de exigências para que a droga ou medicamento possa ser fornecido ao público. Pelo relato dos autos, a pesquisa vem sendo realizada há vinte anos. Há dissertação de mestrado apontando os resultados positivos da droga, em animais, na contenção e redução de tumores, tendo o pesquisador Renato Meneguelo, inclusive, registrado que, nos estudos feitos com camundongos, não houve alterações das células normais, nem os efeitos colaterais dos quimioterápicos convencionais. Tem-se, ainda, outras ações em andamento nas quais se informou que há cerca de 800 pessoas fazendo uso da Fosfoetanolamina, com relatos de melhora nos sintomas. Não é válido, portanto, o argumento da USP, de que, agora, tomou conhecimento dos fatos e resolveu normatizar a situação. (SÃO PAULO, Tribunal de Justiça, 2015b).

Portanto, sem embargo a entendimentos contrários, pautados no positivismo extremado, tem-se que neste caso, exigir-se o registro administrativo da substância para sua dispersão e eventual comercialização, é contraproducente.



Na espécie, o fundamento do princípio da legalidade e da segurança dos procedimentos que viabilizam a comercialização de medicamentos no país, devem ceder ao princípio da dignidade da pessoa humana, a garantia constitucional da vida e ao direito à saúde.

E isto, pois nem todos os princípios, diante de determinado caso concreto, podem ter a mesma gradação. Ávila (2015, p. 101), aponta princípios possuem uma esfera de interdependência, ao passo que existe uma “relação de imbricamento ou entrelaçamento entre eles” eis que ao contrário das regras, estabelecem apenas “diretrizes valorativas a serem atingidas, sem descrever de antemão, qual o comportamento adequado a essa realização” que se cruzariam entre si sem colidir, não havendo desta feita como atribuir peso valorativo aos princípios, por sua natureza, uma vez que possuem condição estrutural, destinando-se a traçar a atuação estatal, com eficácia permanente, linear e resistente, sendo de observância é obrigatória e, por consequência, inafastáveis (ÁVILA, 2015, p. 153-155). Por isso,

a homogeneidade conceitual mínima não pode esconder a heterogeneidade eficaz dos princípios constitucionais – há princípios que se ombreiam uns com os outros, assim como há princípios que fundam e instrumentalizam a eficácia dos outros; há princípios cuja eficácia é graduável e móvel, assim como há princípios cuja eficácia é estrutural e imóvel e que não podem ter o seu afastamento compensado com a promoção de outro princípio. Os princípios constitucionais não formam, portanto, uma massa homogênea ou bloco monolítico. (ÁVILA, 2015, p. 157).

Assim, ao promover-se a escolha entre os princípios incidentes no caso, não se fala sequer em ponderação de princípios, já que

La persona humana tiene derechos por el hecho de ser una persona, un todo dueño de sí y sus actos. Y, por consiguiente, no es solo un medio, sino un fin [...] La dignidad de la persona humana: esta frase non quiere decir nada si no significa que, por la ley natural, la persona tiene el derecho de ser respetada y, sujeto del derecho, posee derechos. Cosas hay que son debidas al hombre por el solo hecho de ser hombre [...] si el hombre está obligado moralmente a las cosas necesarias para realización de su destino, es porque tiene el derecho de realizar su destino, tiene derecho a las cosas necesaria para ello. (MARITAIN, 1943, p. 45).

Veja, portanto, que os princípios abandonam o estigma de serem carecedores de ponderação, para serem classificados como normas essenciais do ordenamento, ao passo que havendo na CRFB dispositivo que “[...] privilegia um estado de coisas a ser promovido, há, nesse contexto e nesse aspecto, a instituição de um princípio que exige do aplicador um exame de correlação entre esse estado e os comportamentos que devem ser adotados [...]” (ÁVILA, 2015, p. 160). Este estado de coisa, no caso, certamente é o direito a uma vida digna e saudável.

A inviolabilidade ao direito a vida, como principal direito garantido ao homem, se torna um comando indissolúvel e indissociável, devendo o Estado “[...] brindar los instrumentos técnicos adecuados para sua realización [...]” (GONZALES, 1982, p. 31).

Para tanto, tem-se que em certos casos o dever de registro de medicamentos para sua dispensação ou comercialização, deve ceder diante da necessidade premente do tratamento.

Deve-se ressaltar, porém, que aqui não se ratifica o oportunismo – classificado como a conduta de pessoas inescrupulosas que a partir desta premissa poderiam querer justificar a dispensação de uma substância que jamais tenha sido objeto de qualquer estudo ou teste. Toda atitude, principalmente quando envolve a saúde pública, deve ser pautada na razoabilidade e na proporcionalidade.

No caso da fosfoetanolamina sintética, após certamente ter sido verificada a seriedade da pesquisa, editou-se a Lei nº 13.269 de 2016 que autorizou o uso da fosfoetanolamina por pacientes com neoplasia malignada, permitindo inclusive sua produção, importação, distribuição, prescrição e dispersão (para agentes autorizados e licenciados), independente de registro sanitário pela excepcionalidade do caso.

Certamente ao se decidir o Tema 500 instado sobre o modelo de repercussão geral, e que discute efetivamente a possibilidade do SUS fornecer medicamento não registrado na ANVISA, o Supremo seguirá pelo caminho da preservação a vida.

Porém, deve-se deixar bem claro as regras do jogo – como p. ex. demonstração e comprovação de que a pesquisa vem sendo conduzida a no mínimo 10 (dez) anos por exemplo, sob a fiscalização do órgão com-

petente, além de ser necessário demonstrar por meios científicos que a substância não causará risco a saúde pública etc. – ou seja, requisitos mínimos a serem observados para eventual autorização de fornecimento de medicamento sem o registro sanitário.

Por fim, é de se apontar que a normatização legal não fora revogada e ainda deve ser integralmente observada.

## CONCLUSÕES

Levando em conta que direitos como a dignidade da pessoa humana, a vida e a saúde ao serem considerados como direitos fundamentais da pessoa humana, não podem sofrer gradação diante de princípios outros de nosso ordenamento – como a ordem econômica e a economia pública –, que devem ceder espaço para a aplicação de mencionadas normas constitucionais.

Não se pode olvidar que o acesso a tratamento de saúde, não pode ficar condicionado a normas procedimentais que acabem por estabelecer obstáculos que se tornem insuperáveis, inclusive em razão da própria natureza da matéria discutida.

Principalmente, quando nos deparamos com situações como a da fosfoetanolamina, onde a substância vem sendo paulatinamente pesquisada por pelo menos 20 (vinte) anos, e diariamente ministrada à seres humanos, que apresentam real possibilidade de melhora no quadro patológico do paciente que faz uso do medicamento, comparado com aquele que esta utilizando-se dos produtos hoje disponibilizados.

O ordenamento deve ser encarado como um todo indissociável, sendo analisado sob o pálio dos direitos fundamentais, inseridos na *Lex Fundamentalis*. Partindo de tal premissa, a normatização sanitária brasileira, neste estudo, especificamente no que concerne ao registro de substâncias medicamentosas, não pode ser analisado, senão, a partir da normatividade impositiva da Constituição, impedindo situações de desrespeito aos direitos fundamentais da pessoa humana, ocasionados por uma burocracia excessiva.

Ressaltasse que os estudos desenvolvidos no âmbito acadêmico, sofrem sérios impactos decorrentes das exigências para realização de re-

gistro administrativo do medicamento, quando passaria a possibilitar sua dispersão/comercialização, além do desinteresse do mercado de consumo de financiar o registro de substâncias como a fosfoetanolamina, principalmente diante do discurso de seus pesquisadores do desinteresse em lucrar com o registro do medicamento, ou seja, os interesses econômicos acabam sobrepondo-se aos interesses sociais.

A transcendência dos direitos envolvidos faz com que repensemos integralmente nosso sistema de registro de medicamentos, a fim de torná-lo menos burocrático, mais efetivo, porém, ao mesmo tempo, não deixando de ser meio garantidor da saúde pública.

Por fim, deve adotar as cautelas necessárias para que essa interpretação das normas de registro de substâncias medicamentosas não passe a ser utilizado como regra, permitindo-se que substâncias sem o mínimo de condições de uso, sem a realização de qualquer verificação de sua aplicação em seres humanos seja colocada à disposição de pessoas que possam estar psicologicamente abaladas pelo processo de evolução da patologia, quando se tornam vítimas fáceis de serem atingidas por uma retórica viciada pelo interesse econômico e não pautada na necessidade de preservação da vida humana.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Trad. Ernesto Garzón Valdés. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

AMARAL JR., Alberto. Licença compulsória e acesso a medicamentos nos países em desenvolvimento. In: PIOVESAN, Flávia; GARCIA, Maria (Org.). *Direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011. v. 3, p. 25-39.

ANVISA. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Disponível em: <<http://portal.anvisa.gov.br/wps/content/Anvisa+Portal/Anvisa/Inicio/Medicamentos/Assunto+de+Interesse/Medicamentos+novos/Como+a+Anvisa+avalia+o+registro+de+medicamentos+novos+no+Brasil>>. Acesso em: 29 abr. 2016.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 29 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. *Define o Código Penal*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm)>. Acesso em: 29 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.360, de 23 de setembro de 1976. *Dispõe sobre a Vigilância Sanitária a que ficam sujeitos os Medicamentos, as Drogas, os Insumos Farmacêuticos e Correlatos, Cosméticos, Saneantes e Outros Produtos, e dá outras Providências*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6360.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6360.htm)>. Acesso em: 29 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999. *Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9782.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9782.htm)>. Acesso em: 29 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Secretaria-geral da mesa, Senador Cristovam Buarque. *Ata da 19ª reunião conjunta das comissões permanentes, realizada pela comissão de ciência, tecnologia, inovação, comunicação e informática (43ª reunião) com a comissão de assuntos sociais (32ª reunião) da 1ª sessão legislativa ordinária da 55ª legislatura, realizada em 29 de outubro de 2015*. Disponível em: <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cacheNMFZinnJuAkJ:www19.senado.gov.br/sdleg-getter/public/getDocument%3Fdocverid%3D6fa32d0d-6342-4e91-aeac-867f324f48a0%3B1.1+&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&zgl=br>>. Acesso em: 29 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Repercussão Geral nº Tema 500, Leading Case Re 657718 – Recurso Extraordinário em Que Se Discute, à Luz dos Artigos 1º, III; 6º; 23, II; 196; 198, II e § 2º; e 204 da Constituição Federal, A Possibilidade, Ou Não, de O Estado Ser Obrigado A Fornecer Medicamento Não Registrado na Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa*. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, DF, 13 de janeiro de 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4143144&numeroProcesso=657718&classeProcesso=RE&numeroTema=500#>>. Acesso em: 29 abr. 2016.

BRITTO, Carlos Ayres. “Direitos subjetivos” e “prerrogativas” constitucionais. In: PIOVESAN, Flávia; GARCIA, Maria (Org.). *Direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011. v. 1, p. 125-135.

BUERGENTHAL, Thomas. *International human rights*. Minnesota: West Publishing, 1988.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2012.

CASTRO, Ione Maria Domingues de. *Direito à saúde no âmbito do SUS: um direito ao mínimo existencial garantido pelo judiciário?* 2012. 497 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

CHIERICE, Gilberto Orivaldo. Senado Federal. Secretaria-geral da mesa, Senador Cristovam Buarque. *Ata da 19ª reunião conjunta das comissões permanentes, realizada pela comissão de ciência, tecnologia, inovação, comunicação e informática (43ª reunião) com a comissão de assuntos sociais (32ª reunião) da 1ª sessão legislativa ordinária da 55ª legislatura, realizada em 29 de outubro de 2015.* Disponível em: <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cacheNMFZinnJuAkJ:www19.senado.gov.br/sdleg-getter/public/getDocument%3Fdocverid%3D6fa32d0d-6342-4e91-aeac-867f324f48a0%3B1.1+&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em: 29 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. *Currículo Lattes.* Disponível em: <<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4780789H3>>. Acesso em: 29 abr. 2016.

CLÈVE, Clémerson Merlin. A eficácia dos direitos fundamentais sociais. In: PIOVESAN, Flávia; GARCIA, Maria (Org.). *Direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais.* São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011. v. 2, p. 239-252.

DWORKIN, Ronald. *O império do direito.* Tradução Jeferson Luiz Camargo; Revisão Gildo Rios. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

GARCIA, Maria. A inviolabilidade constitucional do direito à vida. In: PIOVESAN, Flávia; GARCIA, Maria (Org.). *Direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais.* São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011. v. 2, p. 881-890.

GONZALES, Matilde M. Zavala de. *Derecho a la intimidad.* Buenos Aires: Editorial Abeledo-Perrot, 1982.

LOPES, Ana Maria D'Ávila Lopes. Hierarquização dos direitos fundamentais? In: PIOVESAN, Flávia; GARCIA, Maria (Org.). *Direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais.* São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011. v. 1, p. 53-70.

MARIA, Durvanei Augusto. Senado Federal. Secretaria-geral da mesa, Senador Cristovam Buarque. *Ata da 19ª reunião conjunta das comissões permanentes, realizada pela comissão de ciência, tecnologia, inovação, comunicação e informática (43ª reunião) com a comissão de assuntos sociais (32ª reunião) da 1ª sessão legislativa ordinária da 55ª legislatura, realizada em 29 de outubro de 2015.* Disponível em: <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cacheNMFZinnJuAkJ:www19.senado.gov.br/sdleg-getter/public/getDocument%3Fdocverid%3D6fa32d0d-6342-4e91-aeac-867f324f48a0%3B1.1+&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em: 29 abr. 2016.

MARITAIN, Jacques. *Los derechos del hombre y la ley natural*. Buenos Aires: Biblioteca Nueva, 1943.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Fundamentos do direito natural à vida. In: PIOVESAN, Flávia; GARCIA, Maria (Org.). *Direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011. v. 2, p. 611-617.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Eficácia das normas constitucionais sobre justiça social. In: PIOVESAN, Flávia; GARCIA, Maria (Org.). *Direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011. v. 2, p. 209-238.

MIRANDA, Jorge. Os direitos fundamentais – sua dimensão individual e social. In: PIOVESAN, Flávia; GARCIA, Maria (Org.). *Direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011. v. 1, p. 507-520.

NASCIMENTO, Álvaro César. *Propaganda de medicamento: é possível regular?* 2007. 286 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Medicina Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

NOBRE JR., Edilson Pereira. O direito brasileiro e o princípio da dignidade da pessoa humana. In: PIOVESAN, Flávia; GARCIA, Maria (Org.). *Direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011. v. 1, p. 189-206.

NOVELINO, Marcelo. *Direito constitucional*. 5.ed. São Paulo: Método, 2011.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *Constituição da Organização Mundial da Saúde (1946)*. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/OMS-Organiza%C3%A7%C3%A3o-Mundial-da-Sa%C3%BAde/constituicao-da-organizacao-mundial-da-saude-omswho.html>>. Acesso em: 30 abr. 2016.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano*. São Paulo: Saraiva, 2014.

ROZENFELD, Suely. O uso de medicamentos no Brasil. In: LAPORTE, Joan-Ramon; TOGNONI, Gianini; ROZENFELD, Suely. *Epidemiologia do medicamento*. São Paulo: HUCITEC; Rio de Janeiro: ABRASCO, 1989. p. 21-41.

RUSSO, Eduardo Angel. *Derechos humanos y garantías: el derecho al mañana*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1999.

SAID, Dulcelina Mara Pereira. *Registro sanitário de medicamentos: uma experiência de revisão*. 2004. 156 f. Dissertação (Mestrado) – Instituto Nacional de Controle de Qualidade em Saúde, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2004.



SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Acórdão. *Processo nº 2194962-67.2015.8.26.0000, Pedido de Suspensão dos Efeitos da Antecipação de Tutela*. Requerente: Universidade de São Paulo. Requerido: Juiz de Direito da Vara da Fazenda Pública de São Carlos. Interessado: V. S. Relator: Desembargador José Renato Nalini. São Paulo, SP, 18 de janeiro de 2015. São Paulo, 2015a. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cpo/sg/search.do?conversationId=&paginaConsulta=1&localPesquisa;cdLocal=-1&cbPesquisa=NUMPROC&tipoNuProcesso=UNIFICADO&numeroDigitoAnoUnificado=2205847-43.2015&foroNumeroUnificado=0000&dePesquisaNuUnificado=2205847-43.2015.8.26.0000&dePesquisaNuAntigo>>. Acesso em: 29 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça. Sentença. Processo nº 1009819-70.2015.8.26.0566, Foro de São Carlos – Vara da Fazenda Pública. Requerente: M. L. B. J. Requerida: Universidade de São Paulo e outros. Relator: Juiz(a) Gabriela Müller Carioba Attanasio. São Carlos, SP, 27 de janeiro de 2016. *Diário da Justiça Eletrônico*, São Paulo, p. 1348-1369, 26 abr. 2016. São Paulo, 2015b. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=FQ00016ZJ0000&processo;.foro=566&gateway=true>>. Acesso em: 29 abr. 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015a.

\_\_\_\_\_. *Dignidade (da pessoa) humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015b.

SILVA, José Afonso. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SOUZA, Gisélia Santana. *Trabalho em vigilância sanitária: o controle sanitário da produção de medicamentos no Brasil*. 2007. 217 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Saúde Coletiva, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2007.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. *USP divulga comunicado sobre a substância fosfoetanolamina*. Disponível em: <<http://www5.usp.br/99485/usp-divulga-comunicado-sobre-a-substancia-fosfoetanolamina/>>. Acesso em: 29 abr. 2016.

VIDOTTI, Carlos César Flores. *Medicamentos novos e as necessidade do Sistema Único de Saúde: políticas públicas para pesquisa e desenvolvimento de fármacos no Brasil*. 2007. 314 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Ciências da Saúde, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2007.



## SOBRE OS AUTORES

**Aluisio Almeida Schumacher** é doutor em Ciências Sociais pela Unicamp e professor da Unesp (Botucatu).

**Amanda Juncal Prudente** é graduanda em Direito pela UENP.

**Beatriz Sabia Ferreira Alves** é doutoranda em Ciências Sociais na Unesp (Marília) e professora da USC.

**César Augusto S. da Silva** é doutor em Ciência Política pela UFRGS e professor da UFGD.

**Cristina Grobério Pazo** é doutora em Direito pela UGF e professora da Faculdade de Direito de Vitória.

**Edinilson Donisete Machado** é doutor em Direito pela PUC-SP e professor da UENP e do Centro Universitário Eurípedes de Marília.

**Fábio Metzger** é doutor em Ciência Política pela USP e professor da UNIESP (Caieiras).

**Gabriel Cunha Salum** é doutor em Ciências Sociais pela Unesp (Marília) e professor na Faculdade de Direito da Alta Paulista.

**José Geraldo Alberto Bertoncini Poker** é doutor em Sociologia pela USP e professor da Unesp (Marília).

**Karine de Souza Silva** é doutora em Direito pela UFSC, pesquisadora Produtividade Científica do CNPq e professora da UFSC.

**Marcos Toyansk** é doutor em Geografia Humana pela USP, com estágio de pesquisa no Institute of Ethnology and Folklore Studies with Ethnographic Museum de Sofia (Bulgária) e pós-doutorando na Universidad de Sevilla (Espanha).

**Mariana Moron Saes Braga** é doutora em Ciências Sociais pela Unesp (Marília) e professora da Unesp (Marília).

**Pedro Vieira** é doutor em Economia pela Universidad Nacional Autónoma de México, pós-doutor em Economia Política pela Universidade de Maryland e professor voluntário da UFSC.

**Rafael Salatini** é doutor em Ciência Política pela USP, pós-doutorando em Sociologia pela USP e professor da Unesp (Marília).

**Renan Batista Jark** é mestrando em Relações Internacionais pela UFSC.

**Renata Bravo dos Santos** é mestranda em Direito na FDV e assessora jurídica no Ministério Público do Espírito Santo.

**Ricardo Seitenfus** é doutor em Relações Internacionais pela Universidade de Genebra, professor titular na UFSM (RS), foi Representante Especial da OEA no Haiti (2009-2011). Consultar [www.seitenfus.com.br](http://www.seitenfus.com.br).

**Teófilo Marcelo de Arêa Leão Júnior** é doutor em Direito pela Instituição Toledo de Ensino (Bauru), pós-doutorando em Direito pela Universidade de Coimbra e professor do Centro Universitário Eurípedes de Marília.

**Thiago Medeiros Caron** é especialista em diversas áreas do Direito pelo Centro Universitário Eurípedes de Marília, pelo Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis e pela UEL e mestrando em Direito pelo Centro Universitário Eurípedes de Marília.

**Vanessa Capistrano Ferreira** é doutoranda em Relações Internacionais no Programa San Tiago Dantas.

## SOBRE O LIVRO

Formato	16X23cm
Tipologia	Adobe Garamond Pro
Papel	Polén soft 85g/m2 (miolo) Cartão Supremo 250g/m2 (capa)
Acabamento	Grampeado e colado
Tiragem	300
Catálogo	Telma Jaqueline Dias Silveira - CRB- 8/7867
Normalização	Maria Luzinete Euclides
Assessoria Técnica	Maria Rosangela de Oliveira - CRB-8/4073
Capa	Edevaldo D. Santos
Diagramação	Edevaldo D. Santos

2016

Impressão e acabamento

Gráfica Shinohara  
Marília - SP

An abstract painting in the background of the top half of the page. It depicts a group of people, possibly in a circle, with their hands raised or in a gesture of participation. The colors are primarily dark blues, greys, and light blues, with some warmer tones like reds and oranges. The style is expressive and somewhat somber.

# CULTURA E DIREITOS HUMANOS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

*Reflexões sobre Direitos Humanos*

**O**rganizada em dois volumes, a produção acadêmica da "XIII Semana de Relações Internacionais da Unesp: Cultura e direitos humanos nas relações internacionais" inclui um volume dedicado ao tema da cultura intitulado *Cultura e direitos humanos nas relações internacionais: Reflexões sobre Cultura*, e um volume dedicado ao tema dos direitos humanos, intitulado *Cultura e direitos humanos nas relações internacionais: Reflexões sobre Direitos Humanos* (o presente volume).

ISBN 978-85-7983-804-0



9 788579 838040