

**AS ORGANIZAÇÕES
NÃO-GOVERNAMENTAIS
E A PROMOÇÃO
DOS DIREITOS ECONÔMICOS
E SOCIAIS NO BRASIL**

Ricardo de Brito A.P. Freitas

* Brasileiro, participou em el curso Interdisciplinario, 1987

I. INTRODUÇÃO

Quando nos foi colocada a possibilidade de obtenção do certificado acadêmico pela participação no V Curso Interdisciplinar de Direitos Humanos, mediante a elaboração de uma pequena monografia, surgiu de imediato a seguinte dúvida: que espécie de trabalho deveria ser feito de modo a se constituir em uma colaboração, mesmo que modesta e limitada, ao Instituto Interamericano de Direitos Humanos? É evidente que na elaboração do texto não nos atreveríamos de forma arriscada a dissertar sobre os grandes temas relativos aos direitos humanos que se constituem objeto de análise e investigação por parte dos grandes experts. Sendo assim, fixamos prudentemente dois objetivos gerais que julgamos serem essenciais em virtude da natureza da monografia e do próprio curso do qual participamos. Em primeiro lugar, julgamos, conforme afirmei, que falar e reproduzir em níveis de elevada densidade teórica algum debate que se encontre na ordem do dia entre os estudiosos da questão dos direitos humanos pouco iria acrescentar a quem porventura se desse ao trabalho de ler estas poucas linhas. Para escapar a esse perigo, procuramos analisar um aspecto concreto da realidade brasileira relativa

aos direitos humanos, sempre à luz, como não poderia deixar de ser, das formulações teóricas imprescindíveis a todos aqueles que se dispõem a proceder uma análise sobre determinado tema. Com isso, buscamos evitar a repetição cansativa de discussões e exposições de idéias provenientes de estudiosos da questão, e quando o fizemos, foi por se constituir em algo absolutamente imprescindível aos nossos desígnios.

O segundo objetivo prende-se a necessidade de levar a outras pessoas um maior conhecimento da realidade brasileira no que diz respeito a atual situação dos direitos humanos em nosso país. Esta preocupação deve-se ao fato de que, em Costa Rica, pudemos observar que nós, brasileiros, conhecíamos bastante bem e muitas vezes profundamente os diversos aspectos da realidade dos países latino-americanos. Já nossos irmãos do continente, para nossa surpresa, demonstraram grande desconhecimento de aspectos fundamentais da vida brasileira. Desse modo, o tema escolhido também tem como objetivo, dentro de seus limites, reduzir o nível de desinformação sobre as questões brasileiras, nesse caso específico, no tocante a situação dos direitos humanos no Brasil.

A monografia encontra-se dividida em capítulos. Nos primeiros buscamos fornecer um quadro o mais exato possível acerca das Organizações Não-Governamentais –ONGs– brasileiras, enfocando, sobretudo, diversos aspectos relacionados ao seu surgimento, características peculiares e seu papel social. É dentro desse quadro bastante amplo representado pelas Organizações Não-Governamentais que situamos os Grupos de Defesa dos Direitos Humanos –GDDHs– como tipos específicos de ONGs, derivando dessa situação dos Grupos uma série de características que lhe são peculiares e que não podem ser encontradas nas ONGs que não se definem como GDDHs. Esse breve conhecimento acerca das ONGs brasileiras, e em particular dos GDDHs, é fundamental para que possamos entender o desenvolvimento e a atual direção da luta em defesa dos direitos humanos no Brasil e o caráter que ela assume hoje em nosso país. A opção preferencial que os GDDHs parecem ter feito pela luta em prol dos direitos econômicos e sociais só pode ser compreendida se examinarmos a trajetória política do Brasil nos últimos anos e as conseqüências que acarretou para os GDDHs. As razões da opção pelo desenvol-

vimento de um trabalho em torno dos direitos da 2ª geração e não da 1ª geração são explicadas a partir de nossa visão e análise muito pessoal, o que pode significar ainda uma explicação parcial da realidade. Todavia, crêmos que elas constituem uma base bastante aceitável para futuras reflexões que venham a ser realizadas sobre o tema. Por fim, enfocamos dentre os principais problemas encontrados pelos GDDHs para a defesa dos direitos econômicos e sociais, a relativa ineficácia das normas constitucionais que disciplinam a matéria. É evidente que essa é apenas uma das dificuldades dentro de um extenso rol que extrapola o aspecto mais puramente jurídico do problema, contudo, consideramos essa característica das normas constitucionais sobre direitos econômicos e sociais como possuidora de especial importância em decorrência do papel que o direito desempenha em nossa sociedade.

As fontes utilizadas foram a bibliografia especializada sobre direitos humanos e livros jurídicos em geral, além de uma série de documentos importantes sobre o tema em questão. Devemos advertir que ainda é bastante escasso o material sobre o tema objeto do trabalho. Por esse motivo nos coube muitas vezes construir a partir de observações e experiências pessoais, com base em nosso posicionamento político e ideológico, algumas das idéias básicas que permeiam o trabalho elaborado. Contudo, espero que os examinadores desse pequeno trabalho de investigação venham a aceitá-lo como válido, malgrado suas limitações e insuficiências.

II. AS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS NO BRASIL: SURGIMENTO, CARACTERÍSTICAS E OBJETIVOS. AS ONGs E A ATUAL CONJUNTURA POLÍTICA NACIONAL

A. SURGIMENTO DAS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS –ONGs– NO BRASIL

Rubem César Fernandes, em depoimento contido no relatório do Encontro Nacional de Centros de Promoção Brasilei-

ros, afirma que “ONG é um nome novo no Brasil. Mas é um termo novo para designar um fenômeno social de extrema importância, que se desenvolveu sobretudo a partir da década de 70”¹. Também no trabalho “UNIVERSO DAS ONGs NO BRASIL”, publicado pela FASE Nacional, encontramos a seguinte referência ao surgimento das ONGs: “o nascimento, no Brasil, das entidades que hoje batizamos de ONGs, dá-se fundamentalmente após o golpe militar que em 1964 pôs fim ao período de democracia liberal caracterizado pelo chamado “pacto populista”, assinalando logo em seguida que “a consolidação dessas instituições, o seu surgimento enquanto fenômeno específico do panorama sócio-político do país, dá-se a partir da década de 70”². De fato, se transcrevêssemos aqui a opinião das pessoas que estudam e conhecem as ONGs, teríamos colocações que não apresentariam qualquer discrepância com as opiniões supra-citadas, pois, realmente, podemos constatar que as ONGs tiveram origem em uma época de intensa repressão política, sobretudo na década de 70. Isto porém não significa afirmar que não existiam ONGs no período anterior ao advento do regime militar, contudo, foram as condições políticas repressivas vigentes na década de 70 que impulsionaram a criação desses organismos.

Quando do momento de grande desenvolvimento das ONGs, devemos ressaltar que o retorno do Estado de direito democrático em nosso país era uma das principais bandeiras de luta da oposição. Os partidos tradicionais haviam sido extintos, a esquerda marxista-leninista levada à clandestinidade e perseguida, enquanto que os sindicatos encontravam-se também violentamente manietados pelo Poder Militar. Nesse contexto de supressão e controle dos organismos e movimentos de articulação popular, as ONGs forneceram um espaço alternativo de luta em prol do fortalecimento da sociedade civil e reconquista das liberdades democráticas e de direitos em benefício das camadas mais desfavorecidas.

1. Fernandes, Rubem César. *Relatório do Encontro Nacional de Centros de Promoção Brasileiros*, p.14.

2. *O UNIVERSO DAS ONGs NO BRASIL*, trabalho organizado pela FASE Nacional, p.11.

Vivendo um momento histórico caracterizado por uma intensa violência repressiva exercida pelo Estado contra quaisquer formas organizativas populares, as ONGs sobreviveram e se consolidaram graças a íntima associação existente entre elas e a Igreja. Claro está que, em meio a situação política então vivida pelo país, apenas a igreja oferecia o respaldo adequado à realização de um trabalho em conformidade com os objetivos das ONGs. Por esta razão, podemos afirmar com segurança que o apoio da Igreja se constituiu em um elemento fundamental para a viabilização da existência das ONGs no Brasil.

B. ALGUMAS DAS PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DAS ONGs

Uma das principais características das ONGs é justamente seu caráter não governamental. Um dos fatores que concorrem para que as ONGs assumam radicalmente essa condição decorre da natureza profundamente elitista e autoritária do Estado brasileiro. A partir dessa constatação, ganha corpo a necessidade de fortalecimento e organização da sociedade civil. Existe, por parte dos participantes das ONGs, uma clara consciência de que a esfera onde seu trabalho deve ser desenvolvido não é a esfera estatal. Daí, explica-se perfeitamente o fato das ONGs sempre se posicionarem “contra” o Estado. Em relação a este ponto, o depoimento de Miguel Darcy de Oliveira é bastante elucidativo. Referindo-se às ONGs, ele afirma que “consolidamos a nossa existência voltados de costas para o Estado. Este era pensado como algo que só atrapalhava, e nosso trabalho tinha como característica básica a criação de pequenos **espaços de resistência**, de pequenos espaços de participação num corpo a corpo com grupos populares. Essa era a única forma possível de caminhada, para o povo: dentro do espaço autoritário, a criação de núcleos, células de organização popular. Uma contra-sociedade”³. Ao compreendermos o momento vivido sob o regime militar como um

3. Oliveira, Miguel Darcy. *Relatório do Encontro Nacional de Centros de Promoção Brasileiros*; p.18.

momento de “resistência”, explica-se perfeitamente o fato dessas organizações não apenas definirem-se como não governamentais, o que aliás poderia até justificar-se plenamente em um contexto político diverso daquele em que elas surgiram, mas também o fato de assumirem uma postura que implicava sempre em oposição sistemática ao governo e suas propostas. Em suma, tratava-se de fazer frente, de defender-se da repressão, reconhecendo ser essa atitude a única possível diante dos governos militares.

Atualmente as ONGs continuam a manter o seu caráter não-governamental, e mesmo a atitude de oposição sistemática vigente durante todo o regime militar continua presente na maior parte dessas entidades.

Outra característica comum que podemos apontar entre as ONGs é a relativa autonomia que possuem face a outras instituições, tais como igrejas, universidades, partidos políticos, sindicatos, etc.. Se as ONGs não são inteiramente autônomas, devemos admitir, em primeiro lugar, que a maioria se considera como tal, e, em segundo lugar, que, mesmo quando visivelmente vinculadas, esforçam-se por aparentar autonomia, demonstrando um desejo consciente de reservar um espaço que garanta um mínimo de independência para a consecução de suas atividades.

Dentre os vínculos mantidos pelas ONGs com outras instituições, o mais importante é aquele existente com as igrejas, sobretudo a católica, o que é comprovado pela grande quantidade de organizações a ela ligadas. A influência eclesial sobre as ONGs, mesmo com o fim do regime militar, não é nem um pouco desprezível. Essa influência decorre não apenas da origem de boa parte das ONGs, conforme vimos anteriormente, mas também dos profissionais que as compõem, boa parte dos quais com relevantes serviços prestados à igreja. Além disso, é digno de nota o fato de que os financiamentos internacionais das ONGs, são provenientes, em sua maioria, de organizações religiosas.

Essa estreita ligação entre boa parte das ONGs e a Igreja é reafirmada pacificamente como uma de suas características. Neste sentido vale ser ressaltada a opinião de Rubem César Fernandes que afirma o seguinte: “aunque actualmente el conjunto de las ONG tiene un perfil laico, los documentos prepa-

ratorios aludidos demuestran que existe una proficua relación con las iglesias. Priman los vínculos con la iglesia católica”, mas acrescenta, “las ONG no son en su mayoría religiosas, solo algunas pueden ser consideradas como tales”⁴. Referindo-se ainda as relações entre as ONGs e outras instituições, o documento **universo das ONGs no Brasil**, deixa claro o peso e a influência que possui a Igreja em relação às ONGs brasileiras, ao constatar que “não há dúvidas de que a Igreja é um polo de aproximação privilegiado, na constituição e atuação das não-governamentais”⁵.

As características que apontamos como mais ou menos comuns a todas as ONGs, já nos fornece uma preciosa indicação para que possamos vir a compreender o papel que assumem não apenas essas organizações, mas também os Grupos de Defesa dos Direitos Humanos na atual conjuntura democrática.

C. AS ONGs E A REDEMOCRATIZAÇÃO

Côm o advento da democracia, conquistada a duras penas pela sociedade, as ONGs descobriram-se, de repente, diante de uma nova conjuntura, substancialmente distinta da anterior. Tais mudanças ocorridas na conjuntura política marcam o início de uma certa crise no interior das ONGs. Forçosamente, as alterações políticas havidas teriam que influenciar em diversos aspectos a vida das ONGs, e, efetivamente, influenciaram.

No período da ditadura militar as desigualdades sociais aprofundaram-se, verificando-se uma maior concentração da renda nacional e uma queda do nível de bem-estar do trabalhador em geral. Contudo, ao lado da crise econômica que reforçou o quadro de injustiças já existente, podemos constatar que a extinção do Estado de exceção acarretou a redemo-

4. Fernandes, Rubem César. *Las Organizaciones No-Gubernamentales (ONG). Una Nueva Realidad Institucional en América Latina*; p.4.

5. *O Universo Das ONGs No Brasil*; p.11.

cratização do país, caracterizada basicamente pelo fim da repressão política que impediu ou dificultou durante vinte anos a organização popular e o surgimento de reivindicações mudancistas por parte da sociedade. Ora, diante desse novo panorama, alterou-se radicalmente o papel a ser desempenhado pelo movimento popular, e, evidentemente, pelos seus grupos de assessoria, as ONGs.

A partir de redemocratização pode-se constatar o seguinte:

1. Os problemas sócio-econômicos enfrentados pela população em geral, agravaram-se, exigindo das ONGs uma nova postura e reforçando a necessidade de sua existência e atuação na luta por novas conquistas populares.
2. A redemocratização abriu novos espaços para o desenvolvimento da luta assumida pelo movimento popular. As ONGs, frente a essas exigências de atuação, viram-se forçadas a buscar uma redefinição dos meios de intervenção na realidade e na fixação dos seus objetivos.

Em síntese, podemos afirmar que a democracia da chamada Nova República, mesmo com as limitações que apresenta, e que não são poucas, abriu um leque de possibilidades de atuação e provocou em boa parte das ONGs uma consciência da necessidade de serem promovidas alterações em seu interior que possibilitassem uma maior adequação de suas atividades e objetivos à realidade.

No campo da assessoria, muitas ONGs chegaram a importante conclusão de que a fase onde predominou a resistência e a denúncia devia ser superada, dando lugar a um trabalho que privilegiasse a apresentação de alternativas e propostas que pudessem indicar um avanço do movimento na obtenção de novas conquistas.

Em relação a esse processo de conscientização para a mudança, devemos admitir que, se muitas ONGs já posuem plena convicção da inevitabilidade da promoção de alterações em seus objetivos, formas de atuar e percepção da realidade política, outras apenas deram início a esse processo, e, algumas, ainda não fizeram o mínimo esforço neste sentido. Vários fatores podem ser apontados como causas dessa diferenciação no ritmo de percepção e adequação das ONGs à reali-

dade atual. As características ideológicas da entidade, seus vínculos com outros organismos, sua maior ou menor dependência de outras instituições, a composição de seus quadros e a formação política dos mesmos, tudo isso concorre para determinação do ritmo assumido pelas ONGs nesse processo de auto-transformação.

D. O PAPEL DAS ONGs DIANTE DO CONTEXTO POLÍTICO ATUAL

Essa é, sem sombra de dúvida, uma das grandes questões encaradas pelas ONGs no momento. A esse respeito Miguel Darcy Oliveira aponta a existência de duas tendências distintas verificadas no interior das não-governamentais⁶.

A primeira aponta em direção a uma linha que considero mais tradicional, na medida em que identifica o papel das ONGs como o de uma entidade **a serviço do movimento**, disposta a reforçá-lo como forma de suprir suas debilidades e fraquezas. Essa tendência implica, em primeiro lugar, em uma perspectiva de diluição da ONG, na medida em que chegaria inevitavelmente o tempo no qual o movimento se encontraria forte e organizado o suficiente a ponto de não precisar mais dos serviços prestados pelas ONGs. Em segundo lugar também implicaria em não reconhecer nas ONGs um organismo dotado de identidade própria, capaz de justificar, por si mesmo, sua existência.

A segunda tendência, que julgo mais avançada e conseqüente, considera as ONGs como possuidoras em potencial de um “projeto e espaço próprio de atuação”, implicando necessariamente essa visão em uma modificação nas relações entre as ONGs e os Movimentos Sociais. Nesse caso, a conseqüência que podemos extrair dessa colocação é a de que as ONGs possuem vida própria, e, por esta razão, não devem condicionar sua existência à mera tarefa de servir o movimento. Ainda seguindo essa linha de pensamento, as ONGs não são apenas entidades de assessoria, mas também se consti-

6. Oliveira, Miguel Darcy. Op. cit.; p.34.

tuem em uma fatia do próprio movimento. Logo, a medida em que elas têm vida própria, sua atuação não precisa dar-se em função direta de outrem, podendo fixar seus objetivos e formas de atuação independentemente das exigências de outros setores organizados da sociedade.

III. OS GRUPOS DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS: TIPOS ESPECIAIS DE ONGs

O termo Organização Não-Governamental, pela abrangência de seu significado, faz com que seja compreendido em seu conceito uma extensa variedade de instituições. Para que possamos ter uma idéia, o documento "O UNIVERSO DAS ONGs NO BRASIL", organizado pela FASE Nacional, aponta a existência de 1.041 organismos, localizados em 213 cidades e 24 Estados da Federação. Só nas capitais dos Estados existiriam 647 entidades⁷.

Diante desses dados, podemos supor perfeitamente a existência de uma grande diversidade no interior do universo das ONGs. Na verdade, as ONGs possuem projetos nas áreas de "assessoria", "organização popular", "educação", "saúde", "intervenção econômica", "pesquisa" e "direitos humanos". Na prática, uma entidade que trabalha com educação, por exemplo, pode considerar-se também um Grupo de Defesa dos Direitos Humanos ou um grupo de organização popular. Daí, podemos concluir que a expressão Organização Não-Governamental está muito distante de expressar a real natureza e a complexidade do universo dessas entidades, podendo até mesmo, em certo sentido, gerar equívocos que podem induzi-las a confundir sua verdadeira identidade e os rumos de sua ação.

Em um levantamento de dados levado a efeito pela FASE, dentre 223 ONGs pesquisadas, cerca de 69 delas consideraram-se entidades de defesa dos Direitos Humanos. É importante salientar, porém, que esses grupos, em sua maioria, ao mesmo tempo em que se definem como entidades de Direitos

7. *O UNIVERSO DAS ONGs NO BRASIL*; p.7 e 8.

Humanos, admitem possuir atuação principal em outras áreas ocupadas pelas ONGs em geral. Logo, colocaram a luta pelos Direitos Humanos apenas como parte de um trabalho mais diversificado realizado pela entidade ou como um objetivo mais geral no qual cabem todos os outros objetivos específicos.

Os Grupos de Defesa dos Direitos Humanos, esses tipos especiais de ONGs, constituem hoje, no Brasil, uma realidade inquestionável. Surgidos em grande parte, assim como as demais ONGs, durante o regime militar, multiplicaram-se em ritmo impressionante. Em 1982, foi realizado o I Encontro Nacional de Direitos Humanos (Petrópolis-RJ), tendo participado cerca de 35 entidades. Em 1983, no II Encontro, realizado em Taboão da Serra-SP, estiveram presentes 64 entidades. O III Encontro (Vitória-ES em 1984), teve a presença de 87 grupos. Por fim, no IV Encontro, realizado em Olinda-PE (1985), 97 grupos de direitos humanos marcaram presença. A indicação clara do aumento da participação nos conduz a certeza de que os grupos não apenas se filiaram ao Movimento Nacional de Defesa dos Direitos Humanos –articulação específica das ONGs brasileiras de defesa dos direitos humanos–, mas também multiplicaram-se a medida em que a transição democrática foi aprofundada.

É importante observarmos que, para as entidades filiadas ao Movimento Nacional de Defesa dos Direitos Humanos, a luta pelos direitos do homem não é apenas uma face de seu trabalho ou um objetivo geral do mesmo no qual se insere qualquer atividade específica. Para eles, a defesa dos direitos humanos é a sua própria razão de existir. Esses grupos não se auto-definem como Organizações Não-Governamentais que possuem, entre outras preocupações, a defesa dos direitos humanos. Ao contrário, eles denominam a si próprios “Grupos (Centros) de Defesa dos Direitos Humanos”, qualquer que seja a denominação pela entidade.

Dessa forma, é necessário distinguir, no conjunto das ONGs brasileiras, aquelas que definem-se como Grupos de Defesa dos Direitos Humanos, para que possamos ter uma idéia da importância e das formas que revestem a luta pelos direitos do homem no Brasil, assim como para superar os

problemas com os quais o movimento se defronta, e que por sinal são muitos.

A. A ATUAÇÃO DOS GRUPOS DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS NA DITADURA

Vimos que os Grupos de Defesa dos Direitos Humanos (GDDHs) constituem um tipo especial de ONG, vale dizer, possuem inúmeras características comuns a todas organizações não-governamentais. Por outro lado, possuem também certos traços peculiares que os distinguem das outras ONGs. Assim sendo, em razão dos GDDHs constituírem um tipo particular de ONG, sua atuação merece ser analisada a parte e com um cuidado especial.

O surgimento dos Grupos de defesa guarda semelhanças com o processo de surgimento das ONGs em geral. Esses grupos, assim como outras ONGs, encontravam-se, durante a ditadura militar, fortemente vinculados à Igreja Católica, instituição cujo respaldo foi imprescindível ao desenvolvimento da luta pelos direitos humanos no período. Nessa fase, a tortura praticada contra prisioneiros políticos levou a sociedade a organizar-se nos espaços que restaram para fazer frente aos desmandos e crueldades do regime. Desse modo, podemos dizer que “a missão dos Grupos de defesa dos direitos humanos, consistiu, sobretudo, em opôr resistência aos desmandos da ditadura, principalmente, se bem que não de forma exclusiva, através de denúncias e manifestações de protesto e repúdio”⁸. Nesse mesmo sentido afirma Fröling: “cronológicamente, la primera gran tarea de estas organizaciones fue el enfrentamiento con la violencia represiva dirigida contra los disidentes políticos. En ese campo se documentaron las denuncias, en la medida en que ello era posible se difundieron a través de publicaciones de circulación restringida y se asumió la acción legal en defensa del derecho a la vida y a la integridad física de las personas”⁹. Logo, diante do caráter

8. Freitas, Ricardo de Brito A.P. **OS GDDHs e A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS**; Texto Mimeografado; p.2.

9. Fröling, Hugo. **LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL CONO SUR**. Dilemas y Perspectivas Hacia el Futuro; p.20.

mais restrito e limitado assumido pela luta em defesa dos direitos humanos no período de exceção, podemos afirmar que, para os GDDHs, os chamados direitos econômicos e sociais não foram o alvo principal das ações desenvolvidas. Também é importante afirmar que a atuação dos GDDHs concentrou-se, principalmente, na defesa dos prisioneiros políticos e não nos chamados presos comuns, ou, de acordo com a denominação mais utilizada nos países de idioma espanhol, “presos sociales”. É importante assinalarmos que as desigualdades sociais e econômicas sempre estiveram presentes no cotidiano de nosso povo. O mesmo podemos dizer da tortura que, desde o período colonial, sempre foi usada de forma sistemática contra os membros das classes subalternas. Essas questões, secularmente presentes no dia a dia dos brasileiros, só tornaram-se alvo principal dos GDDHs quando cessou por fim a violência exercida pelo Estado contra os dissidentes do regime. Foi a transição democrática que inaugurou uma nova etapa na existência dos Grupos de Defesa dos Direitos Humanos.

Da mesma maneira como ocorreu em relação as outras ONGs, a democratização colocou aos GDDHs a tarefa de se adequarem à nova conjuntura política. Conforme já afirmamos em ocasiões anteriores, “durante muitos anos de um passado bem recente, a situação política nacional obrigou a sociedade a adotar uma postura basicamente defensiva com respeito ao problema dos direitos humanos. A resistência à violência estatal contra o preso político se constituiu no denominador comum e mais visível de todas as entidades que, no Brasil, foram criadas com o objetivo de lutar pela proteção dos direitos humanos”¹⁰. Hoje já não mais existem prisioneiros políticos e as liberdades foram restauradas, ainda que algumas apenas de forma relativa. Mas, apesar dessa forma de violação pertencer ao passado, subjazem ainda todas as formas mais tradicionais de desrespeito aos direitos do homem. A tortura ao preso comum continua tão intensa quanto sempre foi ao longo de nossa história. A crise econômica apenas aprofundou a crise social que vivemos motivada pela manutenção das

10. Freitas, Ricardo de Brito A.P. Op. cit., p.3.

atuais estruturas de poder. Neste sentido, a política econômica governamental, a política habitacional, as agressões consentidas pelo Estado contra o meio-ambiente, reproduzem apenas o descaso com que o Estado brasileiro sempre tratou a questão dos direitos da pessoa humana. Se a democracia em que vivemos, mesmo com todos os limites que possui, eliminou certas violações, a maior parte do conjunto dos direitos do homem continuou a ser sistemática e deliberadamente desrespeitado.

Diante do momento em que vivemos, fundamentalmente distinto daquele relativo ao período de ditadura militar, os Grupos de defesa são obrigados a adotar um novo posicionamento com respeito à luta pelos direitos humanos. Todavia, é importante ressaltar que, assumir essa nova postura implica em inovar e modificar o foco tradicional a partir de onde os GDDHs percebem e vivenciam o seu papel.

B. A DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS NO BRASIL DA NOVA REPÚBLICA

Vários autores são unânimes em assinalar a existência de problemas enfrentados atualmente pelos GDDHs no processo de transição democrática. José María Gómez nos diz que os GDDHs, “com a finalidade de dar continuidade à ação de defesa e promoção de direitos”, enfrentam, na atualidade, “sérias dificuldades e dilemas em razão da volta da democracia representativa e do fim das violações por razões políticas”¹¹. Na mesma linha assinala Fröling que “los procesos de democratización presentan una serie de nuevos desafíos a las organizaciones de Derechos Humanos, especialmente teniendo en cuenta que éstas surgieron para enfrentar una situación política particular en América del Sur”¹². Essas dificuldades percebidas e assinaladas em função dos GDDHs americanos em geral, mas plenamente válidos com respeito aos brasileiros,

11. Gómez, José Maria. **DIREITOS HUMANOS E DEMOCRATIZAÇÃO NO CONE SUL**; Texto mimeografado; p.6.

12. Fröling, Hugo. Op. cit., p.22.

desdobram-se em uma questão de ordem prática que pode ser apresentada nos seguintes termos: Quais os critérios que devem nortear a ação dos GDDHs e que novas formas de ação devem ser utilizadas na luta em defesa dos direitos do homem?

Uma opção que parece começar a ser adotada pelos GDDHs é a priorização do trabalho em torno dos direitos econômicos e sociais. Nessa linha ocorre também uma valorização da educação pelos direitos humanos, como forma de elevar o nível de consciência da população.

Atualmente, parece claro para a maioria dos GDDHs que o trabalho em prol dos direitos econômicos e sociais possui uma maior relevância, superando assim em importância a luta em defesa da liberdade e integridade física do indivíduo. Todavia, apesar dessa tendência parecer já estar consolidada, alguns grupos ainda não atingiram um ponto de maior amadurecimento quanto aos caminhos a serem seguidos. Mas o que vêm a ser esses direitos que os GDDHs brasileiros parecem começar a privilegiar em sua luta?

IV. OS DIREITOS ECONÔMICOS E SOCIAIS COMO DIREITOS HUMANOS

Os chamados direitos econômicos e sociais estão incluídos nas diversas classificações existentes dos direitos humanos. Dentre elas, possui especial relevo aquela que distingue três gerações de direitos. A primeira geração corresponderia aos direitos civis e políticos; a segunda aos direitos econômicos, sociais e culturais; enquanto que a terceira aos denominados “direitos de solidariedade”.

A utilidade dessa classificação para efeito de análise é evidente, não obstante a simplificação esquemática que pode obscurecer alguns aspectos importantes que devem ser observados quanto aos direitos humanos.

A classificação dos direitos humanos em três gerações obedece ao critério do progressivo surgimento dos mesmos e sua incorporação ao direito positivo, ao ordenamento jurídico dos Estados, sobretudo através de suas Constituições políticas. Assim, os direitos civis e políticos encontram suas raízes nos

Estados liberais-burgueses e no individualismo clássico. Já os direitos econômicos e sociais provêm diretamente dos avanços políticos das massas trabalhadoras exploradas, obrigando o Estado a modificar sua postura frente à sociedade de modo a intervir com maior ênfase nas relações de produção.

Entre as diferenças salientadas com respeito aos direitos da primeira e segunda gerações, algumas são particularmente relevantes. A doutrina afirma, por exemplo, que o Estado possui um dever de abstenção em relação aos direitos civis e políticos e um dever de ação no que tange aos direitos econômicos e sociais. Ou seja, competiria ao Estado não se imiscuir na esfera dos direitos individuais do cidadão para que estes possam ser usufruídos em toda sua plenitude, enquanto que para a efetivação dos direitos coletivos, sua intervenção seria indispensável. Acerca dessa distinção entre os direitos de 1ª e 2ª geração, afirma Loewenstein que “si en el individualismo clásico, el Estado era el enemigo contra el que había que defender las zonas protegidas de la autonomía privada, bajo la nueva filosofía social el Estado se ha convertido en el amigo que esté obligado a satisfacer las necesidades colectivas de la comunidad”, e assim, os direitos econômicos e sociais “no están destinados a garantizar la libertad frente al Estado y la protección contra el Estado, sino que son pretensiones del individuo o del grupo colectivo ante el Estado”¹³.

Em relação a este ponto, a doutrina já admite não ser absoluta a distinção supra-mencionada. Se é verdade que a maioria dos direitos econômicos e sociais implicam numa obrigação de fazer por parte do Estado, enquanto que, pelo contrário, os direitos civis e políticos acarretam uma obrigação de não-fazer, existem exceções a essa regra. O direito de greve, por exemplo, apesar de constituir-se em direito de segunda geração, exige uma abstenção do Estado quanto ao seu exercício. O mesmo pode-se dizer em relação ao direito de constituir sindicatos e sindicalizar-se, cujo papel do Estado deve ser o de nada fazer no sentido de impedir ou dificultar a livre organização dos trabalhadores em torno de associações profissionais com a finalidade de defesa da respectiva categoria econômica.

13. Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*; p.400/401.

Ainda assim, apesar das exceções, a distinção permanece válida porque, no geral, acarreta consequências importantes que não podem ser esquecidas.

Além da distinção baseada no papel do Estado frente aos direitos protegidos, podemos assinalar ainda a presença de outras diferenças básicas entre os direitos da primeira e segunda gerações. Uma delas baseia-se no caráter dos direitos. Enquanto que os direitos civis e políticos têm um caráter individualista, os direitos econômicos e sociais são direitos de natureza coletiva. No entanto, essa distinção também não é absoluta, porém, devemos reconhecer que, de fato, os direitos civis e políticos, em sua maioria, podem ser considerados individuais, na medida em que a abstenção do Estado em violá-los através de uma ação ou omissão é referente ao indivíduo isoladamente considerado. Já os direitos econômicos e sociais implicam numa prestação positiva –obrigação de fazer– dirigida não ao indivíduo em particular, mas a coletividade em geral (direito ao trabalho, saúde, educação, etc.).

Por fim, costuma-se distinguir os direitos da primeira e segunda geração pelo fato de que os primeiros devem ser imediatamente observados, ou seja, possuem eficácia imediata independentemente de qualquer condição. Os segundos, no entanto, não são exigíveis de imediato, pois subordinam-se a capacidade de cada país em promovê-los de acordo com seu grau de desenvolvimento, recursos disponíveis, prioridades político-administrativas, etc. Haveria, em se tratando dos direitos econômicos e sociais, certas condições para sua observância e cumprimento. Em consequência, sua eficácia ficaria dependente das condições econômicas de cada país. Os Estados estariam obrigados a observar os direitos econômicos e sociais no limite de suas possibilidades. Em síntese, como decorrência dessa característica apontada, podemos afirmar que os direitos civis e políticos são imediatamente exigíveis pelo indivíduo, enquanto que os direitos econômicos e sociais não o são, salvo se o Estado possui condições econômicas nesse sentido. Logo, a observância dos direitos econômicos e sociais está fortemente relacionada à política governamental. Assim, um governo progressista, voltado para a satisfação dos direitos das classes subalternas, teria maiores condições de garantir os direitos econômicos e sociais que um governo con-

servador, ambos vivendo a mesma situação econômica.

Concluindo, podemos afirmar que, em conformidade com as observações que foram feitas, os direitos civis e políticos se caracterizam pela imediatidade, enquanto os direitos econômicos e sociais pela progressividade.

V. OS GRUPOS DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS E A DEFESA DOS DIREITOS ECONÔMICOS E SOCIAIS

Podemos observar a existência de vários fatores que contribuíram e ainda contribuem para que nos GDDHs tome impulso cada vez maior o trabalho em torno dos direitos econômicos e sociais.

Em primeiro lugar, podemos assinalar que a dura realidade que expressaremos em breves páginas sobre a situação econômica e social brasileira, praticamente força os GDDHs a tomarem uma posição ativa diante da mesma. Diante do flagrante desrespeito aos direitos econômicos e sociais garantidos, inclusive, constitucionalmente, buscam os GDDHs contribuir para com a organização da sociedade em prol da obtenção de avanços na luta que pretende tornar efetivos tais direitos.

A Constituição da República Federativa do Brasil assegura em seu título III –da Ordem Econômica e Social– os seguintes direitos:

A. Direito ao trabalho em justas condições, a través de:

1. Salário mínimo capaz de satisfazer as necessidades normais do trabalhador e de sua família (alimentação, vestuário, transporte, higiene, lazer, etc.);
2. isonomia salarial;
3. participação nos lucros e Co-gestão;
4. duração do trabalho diário de 8 horas;
5. repouso salarial remunerado;
6. férias anuais remuneradas;
7. higiene e segurança do trabalho;
8. proteção ao trabalho da mulher e do menor;

9. estabilidade no emprego ou Fundo de Garantia equivalente;
10. previdência Social;
11. greve.

B. Direito à Educação primária gratuita.

C. Amparo e proteção à cultura, especialmente os documentos, obras e locais de valor histórico ou artístico, os monumentos e as paisagens naturais notáveis, bem como as jazidas arqueológicas.

Ainda que expresamente previstos no texto constitucional, os direitos econômicos e sociais estão, na prática, distantes de apresentar um grau aceitável de eficácia. Por exemplo, a Constituição em vigor prevê a existência do salário mínimo como medida destinada a garantir as condições de sobrevivência ao trabalhador e sua família, todavia, nosso salário mínimo corresponde hoje a menos de 46 dólares, valor inferior ao da Argentina, Colômbia, Equador e Peru. Dessa forma, vemos uma das maneiras pelas quais o governo efetua a transferência de renda para os sectores dominantes, aprofundando as disparidades numa estrutura de repartição de renda já altamente concentrada¹⁴. Essa concentração de renda faz com que os 20% mais pobres detenham apenas 2% da riqueza nacional, enquanto que os 20% mais ricos possuam 66%. Ao lado desses dados, devemos assinalar que 2/3 dos trabalhadores brasileiros ganham até 1 salário mínimo. Diante dessa realidade faz muito sentido a indagação de José Eduardo Faria que, em artigo publicado no “Estado de São Paulo” colocou a seguinte questão: “até que ponto todos os homens situados numa formação social como a brasileira, em que a miséria e a pobreza atinge 64% da população, podem ser tomados como cidadãos efetivamente iguais entre si em seus direitos, seus deveres e em suas capacidade tanto subjetivas quanto objetivas de fazê-los prevalecer?”¹⁵.

14. Cadernos CEAS No. 111; Set/Out/87; p.8.

15. Faria, José Eduardo. Matéria publicada no jornal *O Estado de São Paulo*, em 04/11/1987.

Mas, não é apenas no salário mínimo irrisório e na violenta concentração de renda que podemos observar o grau de desrespeito aos direitos econômicos e sociais no Brasil. A reforma agrária prometida pelo governo, indispensável ao desenvolvimento do Brasil enquanto nação capitalista, encontra-se absolutamente emperrada. Das 150.000 famílias que deveriam ter sido assentadas em 1986, o foram efetivamente, apenas 12.000, 8% do total! Os grandes proprietários de terra, através de manobras judiciais, obstaculizam o desenvolvimento da reforma agrária de tal forma que, tendo sido desapropriados cerca de 1.300.000 hectares, apenas 350.000 passaram ao INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária). No que tange ao solo urbano, o problema das invasões e ocupações de terrenos públicos e particulares se agudiza. Todas as grandes cidades brasileiras apresentam quanto ao problema o mesmo quadro: surgimento de novas ocupações e atuação violenta da polícia dirigida contra os ocupantes. Diante dessa realidade, podemos afirmar que o direito à habitação no Brasil não passa de uma quimera.

Da mesma forma que os entraves colocados à reforma agrária geram indiretamente problemas nas cidades, inclusive no tocante à habitação, também impedem o exercício pelas camadas mais pobres do direito a uma alimentação suficiente e digna. Na verdade, a agricultura brasileira é completamente direcionada ao mercado externo. Devemos registrar que “enquanto as culturas de exportação triplicaram a área colhida de 5.798 mil hectares em 1965 para 17.149 mil em 1985, as culturas de mercado interno (arroz, feijão, milho, mandioca e sorgo) sofrem um incremento de apenas 30% –de 18.413 mil ha em 1965 para 23.899 mil em 1985. Observe-se ainda que no mesmo período a população crescia em 65% –de 80.4 milhões para 135 milhões de habitantes– e a produção de alimentos básicos, apenas 24%”¹⁶.

A co-gestão queda inerte devido a inexistência de regulamentação legal do instituto.

A jornada de trabalho semanal do trabalhador brasileiro é de 48 horas, a maior dentre os países sul-americanos.

16. Cadernos CEAS No. 104; Julho/Agosto/1986, p.7.

Quanto aos direitos de higiene e segurança do trabalho é suficiente afirmar que, apenas no ano de 1984, 5.000 mortes foram provocadas por acidentes de trabalho, um número extraordinariamente elevado que coloca o Brasil entre os campeões mundiais de acidentes de trabalho. A título de comparação, um país como a Guatemala, envolto em guerra civil e sofrendo os rigores da repressão política, acusou em 1985, segundo a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, cerca de 1.135 mortos e desaparecidos.

A estabilidade no emprego garantida constitucionalmente não se efetiva na prática. A opção que o trabalhador deve fazer entre a estabilidade e o “fundo de garantia equivalente” (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) é sistematicamente desrespeitada pelas empresas. Na verdade, o trabalhador é obrigado a “optar” pelo Fundo, abrindo mão da estabilidade, sob pena de lhe ser negado o emprego almejado. Mesmo assim, o nível atual de emprego está 12% abaixo e a massa salarial situa-se também abaixo 26,3% dos níveis de 1980.

O direito de greve no Brasil sofre severas limitações. O governo interfere profundamente na vida sindical brasileira, sendo assim, o direito de greve constitui uma exceção à regra, pois a proibição de fazer greve estende-se a várias categorias profissionais importantes, inclusive ao funcionalismo público. Mas, a interferência governamental no tocante aos sindicatos não se restringe apenas às greves. Apesar de signatário da Convenção no. 87 da OIT, o governo brasileiro insiste em ferir os princípios do sindicalismo democrático, isto porque mantém a tradicional e arcaica estrutura sindical brasileira, alicerçada nos princípios presentes na “Carta del Lavoro” do fascismo italiano. Dessa forma, segundo a lei, as entidades sindicais brasileiras são consideradas órgãos de colaboração com os poderes públicos, devendo, principalmente, ter um caráter assistencial e não reivindicativo. Além disso, devemos assinalar que o funcionamento das entidades sindicais depende de prévio reconhecimento pelo Ministério do Trabalho, que pode, ainda, agregar ou dividir categorias profissionais, ampliar ou retringir a base geográfica das referidas entidades, etc. Porém, muito mais grave é o poder que possui o Estado de intervir no sindicato, cassando sua carta de reconhecimento e destituindo seus diretores. Esse é o direito à sindicalização

existente no Brasil. Essa é a liberdade sindical com a qual convivemos.

Por fim, para fazermos referência a um importante direito da segunda geração, devemos nos referir ao direito à educação. Como não poderia deixar de ser, dentro de um contexto global de desrespeito e violação dos direitos fundamentais, a educação no Brasil encontra-se, sem qualquer exagero, muito próxima a falência. O cuidado ou a falta de cuidado que o Estado brasileiro tem com a educação pode ser expresso nos seguintes números: em 1964, ano de golpe militar, o governo dispendeu 1,4% do PIB nacional com a educação. Em 1968, essa porcentagem correspondeu a 2,19%; em 1972, 2,54% e em 1977, 2,55%. Os dados são demasiadamente eloquentes, dispensando maiores comentários.

Esse quadro que acabamos de descrever de forma sintética, pode ser considerado um dos fatores que levam os GDDHs a assumirem no Brasil a luta pelos direitos econômicos e sociais em caráter prioritário.

Todavia, as razões pelas quais os GDDHs priorizam, hoje, no Brasil, a luta pelos Direitos econômicos e sociais não ficam adstritas ao grau particularmente intenso de violações desses direitos na forma que descrevemos. Podemos supor que a escolha ou a ênfase dada ao trabalho em torno dos direitos econômicos e sociais também se explica pelo fato dele proporcionar uma maior mobilização do movimento popular, gerando inclusive maiores dividendos em termos organizacionais e também políticos. Devemos também ressaltar, que o caráter progressivo dos direitos econômicos e sociais contribui para o descobrimento de todo um processo que percorre etapas nas quais vão incorporando-se ganhos concretos e palpáveis à medida em que as reivindicações são atendidas e novas conquistas obtidas. Em comparação, os direitos civis não se prestariam com a mesma intensidade à organização de vida da população. A defesa dos direitos civis não possuiria o caráter mobilizador imprescindível ao Movimento Popular. Por este raciocínio, a luta em torno do problema de habitação e solo urbano, por exemplo, teria uma importância e um peso maior que a luta em defesa da integridade física de um indivíduo torturado pela polícia, pois sensibilizaria com mais facilidade a população, fazendo com que fosse qualitativamente alterado

seu nível de consciência e percepção dos problemas sociais e da necessidade de estímulo à organização popular para enfrentá-los.

Por fim, gostaria de ressaltar que a ênfase concedida aos direitos econômicos e sociais no Brasil ocorre em decorrência de fatores ideológicos que determinam a compreensão da problemática dos direitos humanos nos Grupos de defesa. Tradicionalmente, costuma-se afirmar que os direitos civis e políticos decorrem da concepção liberal-burguesa dos direitos humanos enquanto que os direitos econômicos e sociais da crítica marxista. Assim sendo, os direitos civis e políticos, como direitos de inspiração burguesa, não teriam condições por si só de garantir o exercício integral da cidadania. As liberdades contidas nos direitos da 1ª geração seriam meramente formais, servindo inclusive para mascarar as desigualdades sociais. Já os direitos econômicos e sociais teriam natureza substantiva, sendo resultante das lutas empreendidas pelas massas trabalhadoras contra o liberalismo, e, por esse motivo, capazes de atenuar a exploração das classes subalternas.

Podemos observar que em decorrência dessa concepção, afirma-se uma oposição entre as duas gerações de direitos. Diante dessa oposição os GDDHs brasileiros fazem uma opção preferencial pelo trabalho no campo dos direitos humanos da 2ª geração.

Todos esses fatores que apontamos como determinantes para a fixação da linha de trabalho dos GDDHs brasileiros após o regime militar, somam-se talvez a outros, todavia acreditamos que os que citamos constituem fortes motivos para que os GDDHs dirijam seus esforços em direção aos direitos econômicos e sociais, contudo, essa opção não está isenta de problemas. Tentaremos a seguir descrever alguns desses entraves ao desenvolvimento do trabalho dos GDDHs, focalizando nossas atenções, sobretudo, no problema da eficácia dos direitos da 2ª geração.

VI. LIMITES DA LUTA DESENVOLVIDA PELOS GDDHs EM TORNO DOS DIREITOS ECONÔMICOS E SOCIAIS

Existem diversos limites ao desenvolvimento da luta pelos direitos econômicos e sociais. Esses limites são de natureza bastante variada, nos deteremos particularmente nas limitações de ordem jurídica desses direitos.

A efetivação dos direitos econômicos e sociais pode ser considerada, pelo menos em tese, mais complicada que a dos direitos civis e políticos. Isto porque enquanto os segundos são passíveis de implantação imediata, os primeiros caracterizam-se pela progressividade. Daí, muitos afirmarem que os direitos econômicos e sociais “no son derechos en el sentido jurídico, ya que no pueden ser exigidos judicialmente del Estado, antes que no hayan sido institucionalizados por una acción estatal”¹⁷. De fato, as normas fundamentais de natureza econômica-social contidas na Constituição Brasileira caracterizam-se, sobretudo, por não serem auto-aplicáveis, mas apenas programáticas.

Devido ao seu caráter programático é admissível considerarmos os direitos econômicos e sociais como possuidores de natureza verdadeiramente jurídica e não apenas moral? Vejamos que pistas nos concede a doutrina acerca dessa questão.

Em Aftalión, Olano e Vilanova encontramos a opinião de que *el derecho, como objeto, consiste, según hemos visto, en conducta. Pero, como también, la moral es conducta, para que pueda hablarse de derecho ha de tratarse de conductas en interferencia intersubjetiva. De esta intersubjetividad surge una nota característica de la conducta jurídica: su impedibilidad, o sea la posibilidad de que a la acción de un sujeto se oponga un impedimento por parte de otro sujeto.* e continua, reforçando ainda mais o ponto de vista, *la nota de impedibilidad, propia de la conducta jurídica, se traduce en la posibilidad de que una conducta real, ocurrente, impida efectivamente la realización de determinada acción de un tercero. En otros términos: la impedibilidad o coercibilidad, en cuanto nota de la conducta*

17. Loewenstein, Karl. Op. cit., p.401.

jurídica *puede traducirse en efectivos actos de impedimento, de coacción, de fuerza*"¹⁸. Ora sabemos, perfeitamente bem que os direitos econômicos e sociais não se caracterizam pela impedibilidade. Por exemplo, o fato do sistema de co-gestão não estar implantado nas empresas brasileiras, apesar de previsto constitucionalmente como um dos direitos sociais, não autoriza os trabalhadores a exigir judicialmente a regulamentação da matéria, condição imprescindível à eficácia da norma constitucional. O trabalhador não pode, em um caso como esse, opor-se através de meios coercitivos à inércia dos governantes. É evidente que restam a todos os que têm os seus direitos econômicos e sociais desrespeitados a possibilidade de utilização da via política de luta, todavia, em nível estritamente jurídico pouco podem fazer contra o governo. Nesse caso, a sanção que a comunidade pode produzir contra o Estado tem natureza meramente moral, isto porque inexistem sanções jurídicas legalmente previstas contra os sujeitos que cometem tais abusos. Logo não existe previsão legal que possa garantir a execução coercitiva dos direitos humanos de caráter econômico e social previstos na Constituição brasileira.

De fato, devemos assinalar que na opinião geral dos juristas a bilateralidade é um dos traços comuns essenciais da norma jurídica. Essa bilateralidade pode ser traduzida como a faculdade que possui uma parte de exigir da outra o cumprimento de determinada obrigação. No caso em pauta, onde encontrar qualquer indício da bilateralidade nas normas constitucionais de conteúdo econômico e social?

Alguns autores, como por exemplo Enrique P. Haba¹⁹, afirmam que os direitos econômicos e sociais, em decorrência de sua natureza programática, apenas "obrigariam" em nível semântico. Assim, essa "obrigatoriedade" se referiria ao reconhecimento por parte dos governos da **existência de tais direitos**, sem implicar, porém, no **dever de realização dos mesmos**. Já Hector Gros Espiell prefere separar a idéia de que um direito resulta deveres exigíveis da idéia de que o descumprimento

18. Aftalión, Olano e Vilanova. *Introducción al Derecho*; p.137.

19. P.HABA. *Tratado Básico de Derechos Humanos*; tomo II, p.899.

mento do direito acarreta uma sanção. Afirma ele que “si en el Derecho tradicional la idea de sanción es inseparable del concepto de norma jurídica, ya que la coerción para imponer su cumplimiento o sancionar por su violación, se consideraba como un elemento necesario y distintivo, hoy la cuestión no es tan clara”²⁰.

Seja como for, mesmo dentre os autores que consideram os direitos econômicos e sociais como direitos no verdadeiro sentido da palavra, está sempre presente entre eles a idéia de que se tratam de direitos imperfeitos. Os direitos econômicos e sociais são considerados entre esses juristas como um conjunto de normas de tipo imperfeito, já que só obrigariam de forma mediata, “não importando pena ao infrator, nem alteração daquilo que já se realizou”. Representariam, utilizando as palavras do jurista brasileiro Miguel Reale, “um momento de passagem das regras éticas e costumeiras, *lato sensu*, para o campo do direito efetivamente garantido”. Todavia, apesar da imperfeição normas, Reale sustenta que elas são imperativas porque formam “o quadro axiológico ou finalístico, dentro do qual o aplicador do direito deve formular seus juízos”²¹.

Concluindo, podemos dizer que sendo as normas programáticas verdadeiras normas jurídicas como sustentam alguns, ou sendo apenas normas morais como querem outros, o fato é que os direitos econômicos e sociais, independentemente do acerto de uma ou outra posição, não podem ser juridicamente exigíveis pela ausência de coercibilidade nas normas que lhes são relativas. Se reconhecemos, apesar disso, os direitos econômicos e sociais como de conteúdo verdadeiramente jurídico, mesmo assim somos forçados a admitir que sua inobservância não torna o infrator passível de sofrer uma sanção jurídica. Por outro lado, se reconhecemos os direitos econômicos e sociais apenas como direitos de conteúdo moral, somos obrigados a aceitar que o Estado encontra-se apenas **moralmente obrigado** a respeitá-los.

20. Gros Espiell, Héctor. *Estudios sobre Derechos Humanos*, p.178.

21. Reale, Miguel. *Lições Preliminares de Direito*, p.128.

VII. CONCLUSÕES

No Brasil, as Organizações Não-Governamentais e, em particular, os Grupos de Defesa dos Direitos Humanos surgiram em grande número com o advento e consolidação do regime militar, vindo a tomar um impulso sempre crescente com a redemocratização política.

O fim da ditadura militar fez com que os Grupos de Defesa passassem a considerar a luta pelos direitos humanos de forma mais ampla, começando a perceber que o momento de resistência já havia passado e dado lugar a novas exigências de uma atuação mais consentânea com o momento político vivido pelo País.

Com a conquista de alguns espaços políticos passou a ser importante a apresentação de propostas e alternativas tanto por parte do movimento popular assessorado pelas ONGs (entidades a serviço do movimento), quanto pelas próprias ONGs enquanto “entidades parte” do próprio Movimento Social.

Enquanto que, durante a ditadura, os Grupos de Defesa dirigiram suas atenções na proteção do preso político e em busca da reconquista das liberdades democráticas, com a transição democrática começa a ser dada maior ênfase na luta em defesa dos direitos econômicos e sociais e no trabalho de organização popular visando a conquista efetiva de novos direitos.

A hierarquização dos direitos humanos com a prevalência dos direitos econômicos e sociais sobre os demais dá-se basicamente pelos seguintes motivos:

- a) primeiramente, pela grave crise econômica enfrentada pelo País e pelo fim das violações de direitos humanos por razões políticas em sentido estrito;
- b) em decorrência das graves violações aos direitos econômicos e sociais facilmente verificáveis na atualidade;
- c) pelo potencial que possuiria a luta em torno dos direitos econômicos e sociais para estimular a organização e o fortalecimento da sociedade civil;
- d) devido ao caráter progressivo dos direitos econômicos e sociais, permitindo a obtenção concreta de novas conquistas a partir da mobilização popular;

- e) por fim, devido a concepção de que os direitos econômicos e sociais representariam um tipo superior de direitos humanos na medida em que superam as liberdades burguesas correspondentes aos direitos da 1ª geração.

Todavia, a prioridade concedida aos direitos econômicos e sociais não elide alguns problemas ligados à sua proteção. Alguns derivam de sua própria natureza, dentre eles ressaltamos os problemas de ordem mais precisamente jurídica.

A sua inexigibilidade imediata, devido ao seu caráter programático se constitui no principal entrave de cunho jurídico a sua observância e eficácia.

Bibliografia

1. Aftalion, Enrique R.; Olano, Fernando G.; Vilanova, José. **Introducción al Derecho**; Abeledo-Perrot; 20ª edição, reimpressão; B. Aires, 1984.
2. Cadernos CEAS No. 104; Julho/Agosto 1986.
3. Cadernos CEAS No. 11; Setembro/Outubro 1987.
4. Fernandes, Rúbem César. *Las Organizaciones No-Gubernamentales (ONG). Una Nueva Realidad Institucional en América Latina*. (mimeografado); 1986.
5. Freitas, Ricardo de Brito A.P. *Os Grupos de Defesa dos Direitos Humanos e a Proteção Internacional dos Direitos do Homem*. (mimeografado); 1986.
6. Fröling, Hugo. **Dilemas y Perspectivas Hacia el Futuro In Represión Política y Defensa de los Derechos Humanos**; Academia de Humanismo Cristiano; 1ª ed., Santiago, 1986.
7. Gómez, José Maria. **Direitos Humanos e Redemocratização No Cone Sul**. (mimeografado); 1986.
8. Gros E., Héctor. **Estudios Sobre Derechos Humanos**, Ed. Jurídica Venezolana; 1ª ed., Caracas, 1985.
9. Haba, Enrique P. **Tratado Básico de Derechos Humanos, VOL.II**; Ed. Juricentro; 1ª Ed.; San José, Costa Rica, 1986.
10. Loewenstein, Karl. **Teoría de la Constitución**; Ed. Ariel; 2ª Ed., Barcelona, Espanha, 1982.
11. Reale, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**; Ed. Saraiva; 6ª Edição. Rio de Janeiro, 1979.