

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA
CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

MAIA GELMAN AMARAL

**A sociedade civil brasileira no monitoramento
dos direitos humanos:
os Relatórios Alternativos.**

Santa Catarina, Florianópolis.

2006

MAIA GELMAN AMARAL

**A sociedade civil brasileira no monitoramento
dos direitos humanos:
os Relatórios Alternativos.**

**Dissertação submetida à Universidade
Federal de Santa Catarina para obtenção
do título de mestre em Direito.**

**Orientador: Professor Christian Guy
Caubet.**

Santa Catarina, Florianópolis.

2006

MAIA GELMAN AMARAL

**A sociedade civil brasileira no monitoramento dos
direitos humanos:
os Relatórios Alternativos.**

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de Mestre em Direito e aprovada em sua forma final pela Coordenação do Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, na área de Relações Internacionais.

Banca Examinadora:

Presidente: Professor Doutor Christian Guy Caubet - UFSC.

Membro: Professora Doutora Cecília Lois – UFSC.

Membro: Professora Doutora Juliette Robichez – FJA/BA.

Coordenador do Curso de Pós-Graduação em Direito da UFSC: Professor Doutor Orides Mezzaroba.

Santa Catarina, Florianópolis, 05 de maio de 2006.

Agradecimentos.

Agradeço ao povo brasileiro que custeou minha formação superior em instituições públicas federais e a todos que lutam bravamente pela preservação da gratuidade e da qualidade do ensino no país.

À CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) que com a concessão de bolsa de estudos permitiu a realização deste trabalho.

Aos funcionários do CPGD/UFSC (Centro de Pós-Graduação da Universidade Federal de Santa Catarina), em especial à Marcos, Telma e Alessandro.

Aos professores do mestrado, pelas dicas de percurso nesse caminho de descobertas.

Meus sinceros agradecimentos ao meu orientador, professor Christian G. Caubet, por todo o entusiasmo e por toda disposição em ensinar e viver.

Ao professor Rogério Portanova pelas idéias iniciais que vieram tomar corpo no desenvolvimento desta pesquisa.

À minha mãe, Ester Gelman, por tudo, sempre e sem fim.

À Ricardo Muricy Torres, que me faz existir pelo amor.

À minha família ‘do sul’ que me fez mais ciente do que sou, pelos momentos de alegria nas férias e ‘feriados’ e por todo apoio que tive quando pude estar mais perto: Mathilde Costa Amaral, Martha Amaral, Gilberto Xavier, Carlos Amaral, Júlio e João Antônio Amaral Xavier.

À Leda Fernandes Costa, pelas palavras de estímulo e pelo afeto que me foi dedicado sempre.

Aos companheiros e amigos de mestrado que fizeram mais feliz a jornada pelo mundo acadêmico, com afeto todo especial às amigas Larissa Costa, Andréa Melo, Maria Lúcia Brezezinski, e Andréia Tolfo.

Aos meus amigos da Bahia que, à distância, me acompanharam e me ajudaram durante todo o processo matando minhas saudades da terra natal; em especial à Juliana Silva e à Carlos Eduardo Chaves.

Às ONG's baianas onde trabalhei, pelo estímulo prático que me deram na escolha do tema e por toda a experiência de vida.

À Karine Silva e Carlos pelo apoio desde a minha chegada na ilha.

À Marize Pinto, pela escuta e pela ajuda.

À Daniel Aragão pelo valioso material de pesquisa.

“ (...) permanece também a verdade de que todo fim na história constitui necessariamente um novo começo; esse começo é a promessa, a única “mensagem” que o fim pode produzir. O começo, antes de tornar-se evento histórico, é a suprema capacidade do homem; politicamente; equivale à liberdade do homem. Initium ut esset homo creatus est – ‘o homem foi criado para que houvesse começo’, disse Agostinho. Cada novo nascimento garante esse começo; ele é, na verdade, cada um de nós.” (ARENDETT, 2004, p.531).

A aprovação da presente dissertação não significará o endosso do Professor orientador, da Banca Examinadora e da Universidade Federal de Santa Catarina à ideologia que a fundamenta ou que nela é exposta.

Resumo.

Este trabalho analisou o fenômeno dos relatórios alternativos ou ‘relatórios sombra’ apresentados pela sociedade civil, ao lado dos relatórios oficiais apresentados pelos Estados-partes, aos Comitês de monitoramento da ONU (Organização das Nações Unidas). Para isso situaram-se alguns conceitos como: sociedade civil, direitos humanos, movimentos sociais e sistema global de proteção. Compreendendo o papel dos movimentos sociais de direitos humanos brasileiros e do ativismo internacional expôs-se o ambiente, à nível de organização social e política, que permitiu o surgimento dos relatórios alternativos. Nesse momento, avaliou-se a postura do Brasil, a partir da democratização até os tempos atuais, no que diz respeito ao tratamento institucional dado ao tema dos direitos humanos. Contextualizou-se também o ingresso do Brasil no sistema global de proteção dos direitos humanos, revelando as obrigações assumidas pelo país nesse sistema. Através da exposição do sistema de monitoramento da ONU, contextualizou-se o ambiente institucional que tornou possível o surgimento dos relatórios alternativos e revelou-se o espaço onde as obrigações assumidas pelo Brasil no sistema de monitoramento da ONU devem ser prestadas. Dentro do sistema de monitoramento o mecanismo dos relatórios foi exposto no que tange a sua utilidade, função e natureza, permitindo o ensaio de uma classificação para os relatórios alternativos e uma melhor compreensão do seu surgimento. O mecanismo dos relatórios mostrou-se uma fórmula concreta para a responsabilidade dos Estados-partes em relação aos tratados de direitos humanos e, assim, um meio de fortalecimento da responsabilidade internacional. Por sua vez, é o descumprimento dos Estados-partes na apresentação dos relatórios oficiais e a presença cada vez mais intensa das ONG’s (Organizações Não-Governamentais) nos Comitês de monitoramento da ONU que cria um ambiente propício para o surgimento dos relatórios alternativos. Como forma de consolidar uma percepção concreta a respeito do objeto de estudo, os relatórios oficiais e alternativos, produzidos pelo Brasil dentro de um período de aproximadamente dez anos, foram inventariados e descritos. A análise da matéria permitiu perceber, dentre outras conclusões, que os relatórios alternativos se apresentam como uma forma de pressão dos poderes públicos internos, para que estes implementem as obrigações às quais se obrigaram nos instrumentos de Direito Internacional. Contudo, sua utilidade ficará significativamente restrita se não houver predisposição dos Governos em agirem de acordo com as recomendações e com as críticas que lhe são feitas por meio desses relatórios.

Palavras-chave: relatórios alternativos, sociedade civil, direitos humanos, sistema global de proteção, monitoramento, democratização.

Abstract

This present work analyzed the phenomenon of the alternative reports or “shadow reports” proposed by the civil society beside the official report proposed by the States-Parties to the treaty monitoring bodies of the UN (United Nations Organization). Therefore some conceptions were established such as civil society, human rights, social movements and global system of protection. Understanding the function of the social movements of Brazilian human rights and the international activism, the setting was exposed at a level of social organization and politic that allowed the appearing of alternative reports. At that moment, the attitude of Brazil was evaluated from the democratization til the present days relative to the institutional treatment given to the human rights. There was also given a contexture to the entry of Brazil into the global system of protection of the human rights, exposing the responsibilities assumed by this country in this system. There was realized the institutional setting context by the exposition of the treaty monitoring system of the UN that made possible the appearing of alternative reports and that made manifest the scope where the obligations assumed by Brazil must be given inside the monitoring system of the UN. The mecanism of the report was exposed in the monitoring system relative to its utility, function and nature, allowing the training of a classification to alternative reports and a better comprehension of its appearing. The mecanism of alternative reports manifested to be a concrete recipe for responsibility of the States-Parties relative to the agreements of human rights and therefore an intermediate position to invigorate the international responsibility. Both the States-Parties that do not comply with the exhibition of the official reports and the increasing presence of the NGO’s (Non Governmental Organizations) in the treaty monitoring bodies of the UN cause a favourable setting for the appearing of alternative reports. As a form to consolidate a concrete perception relative to the study object, the official and alternative reports produced by Brazil in the course of a period of approximately ten years have been inventoried and described. The study of these facts allowed to perceive among other conclusions that the alternative reports occur as a kind of pression, by the intern public powers, to implement the obligations relative to the deeds of intenational law. Nevertheless its utility will be significantly limited if there would not be a predisposition of the governments to act in accordance with the recommendations and the criticism given by means of these reports.

Word-keys: *alternative reports, civil society, human rights, global system of protection, treaty monitoring system, democratization.*

A sociedade civil brasileira no monitoramento dos Direitos Humanos: os Relatórios Alternativos

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.	16
Capítulo 1 – Situando parâmetros: Sociedade Civil, Direitos Humanos, Movimentos Sociais e Sistema Global de Proteção.	24
Introdução	24
1.1. Algumas idéias sobre o próprio umbigo: conceituando a sociedade civil.	26
1.2. Matrizes teóricas dos direitos humanos e sua aplicabilidade ao caso brasileiro:	28
1.2.1. Direitos Humanos, Direitos Históricos.	28
1.2.2. A tutela internacional dos Direitos Humanos.	30
1.2.3. O binômio ‘democracia e direitos humanos’, partindo das Revoluções Burguesas.	31
1.2.4. Transição democrática e direitos humanos no Brasil.	34

1.3. Militância nacional de direitos humanos: da redemocratização às redes de ativismo.	40
1.3.1. Movimentos sociais de direitos humanos no Brasil: visões sobre militância e ativismo a partir da democratização.	40
1.3.2. Os novos movimentos sociais e a formação das redes de ativismo.	45
1.3.3. Movimentos sociais de direitos humanos no Brasil: identificando os veteranos.	47
1.3.4. Movimento, Associação e Coordenação em direitos humanos no Brasil.	51
1.3.5. Anos 1990: o ativismo pelos direitos humanos se transforma em terceiro setor.	53
1.4. Ativismo internacional em direitos humanos.	58
1.4.1. Além das fronteiras: a atuação dos movimentos pelos direitos humanos de natureza nacional e universal.	58
1.4.2. A Anistia Internacional.	60
1.4.3.A globalização como elemento do contexto.	61
1.4.4. Ativismo brasileiro de direitos humanos e conexões internacionais em busca do ‘poder de embarçar’.	63

1.5. A inserção do Brasil no Sistema Global de Proteção dos Direitos Humanos: reflexos da democratização?	67
1.5.1. O Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Sistema Global de Proteção.	67
1.5.2. Direitos Humanos: da subversão ao orgulho oficial.	69
1.5.3. A democracia na vitrine.	73
1.6. Marcos legais de direitos humanos no Brasil e a adequação a um novo modelo.	78
1.6.1. A adequação constitucional ao novo modelo.	78
1.6.2. A ONU por um Plano Nacional de Direitos Humanos.	81
1.6.3. O Primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos.	82
1.6.4. O Segundo Programa Nacional de Direitos Humanos.	85
Conclusão.	89
Capítulo 2 – Monitoramento dos Direitos Humanos no sistema global de proteção.	92
Introdução.	92
2.1. Formação do sistema ONU de proteção e monitoramento dos Direitos Humanos.	93
2.1.1. Órgãos de direitos humanos das Nações Unidas.	93

2.1.2. O Conselho Econômico e Social: ECOSOC.	96
2.1.3. Da Comissão ao Conselho de Direitos Humanos (CDH): abstenção, intervenção e seletividade.	98
2.1.4. Tipos de sistema de monitoramento.	104
2.1.5 O monitoramento extraconvencional.	106
2.1.6. O Procedimento 1503.	110
2.1.7. O monitoramento extraconvencional de direitos humanos e o Brasil.	112
2.2. O monitoramento convencional de direitos humanos e o Brasil.	117
2.2.1. Os mecanismos convencionais de monitoramento.	117
2.2.2. Os Comitês de Monitoramento.	122
2.2.3. As obrigações do Brasil no sistema de monitoramento convencional.	128
2.3. Relatórios: ensaio de uma classificação e a descoberta dos relatórios ‘sombra’ ou ‘alternativos’.	131
2.3.1. Utilidade, função e natureza do sistema de relatórios.	131
2.3.2. Um breve histórico.	132
2.3.3. Procedimento.	134
2.3.4. Participação das ONG’s no sistema de relatórios.	138

2.3.5. Obrigatoriedade e descumprimento na apresentação dos relatórios.	141
2.3.6. Relatórios Alternativos: oportunidades e tipos.	143
Conclusão.	149
Capítulo 3 - Relatórios temáticos: inventariando a situação do Brasil nos Comitês de Monitoramento.	152
Introdução.	152
3.1. Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial: <i>Committee on the Elimination of Racial Discrimination</i>: CERD.	154
3.1.1 10º Relatório Oficial.	154
3.1.2. Observações Finais ao 10º Relatório.	157
3.1.3. 11º Relatório Oficial.	158
3.1.4. Observações Finais ao 11º Relatório.	159
3.2. Comitê de Direitos Humanos: <i>Human Rights Committee</i> : HRC	160
3.2.1. 1º Relatório Oficial.	160
3.2.2. 1º Relatório Alternativo.	163
3.2.3. Observações Finais ao 1º Relatório.	164
3.2.4. 2º Relatório Oficial.	165
3.2.5. 2º Relatório Alternativo.	166
3.2.6. Observações Finais ao 2º Relatório.	167

3.3. Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher: <i>Committee on the Elimination of Discrimination Against Women</i> : CEDAW.	168
3.3.1. 1º Relatório Oficial.	168
3.3.2. 1º Relatório Alternativo.	171
3.3.3. Observações Finais ao 1º Relatório.	174
3.4. Comitê contra Tortura: <i>Comitee Against Torture</i>: CAT.	175
3.4.1. 1º Relatório Oficial.	175
3.4.2. Relatórios Alternativos.	176
3.4.3. Observações Finais ao 1º Relatório.	178
3.5. Comitê em Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: <i>Committee on Economic, Social and Cultural Rights</i> : CESCR.	179
3.5.1. 1º Relatório Oficial.	179
3.5.2. 1º Relatório Alternativo.	184
3.5.3. Observações Finais ao 1º Relatório.	188
3.6. Comitê dos Direitos da Criança: <i>Committee on the Rights of the Child</i> : CRC.	189
3.6.1. 1º Relatório Oficial.	189
3.6.2. 1º Relatório Alternativo.	192
3.6.3. Observações Finais ao 1º Relatório.	195
Conclusão.	196

CONCLUSÕES.	.....	200
REFERÊNCIAS.	.....	212
ANEXOS.	.....	232
ANEXO I: PNDHI	.....	233
ANEXO II: PNDH II	.....	235
ANEXO III: ORGANOGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS.	.....	237
ANEXO IV: ESTRUTURA DOS MECANISMOS DE MONITORAMENTO.	.....	238

INTRODUÇÃO.

Este trabalho analisará os relatórios alternativos apresentados pela sociedade civil aos comitês de monitoramento da ONU (Organização das Nações Unidas) na área de direitos humanos.

Os relatórios alternativos, ou ‘relatórios sombra’, são documentos produzidos pela sociedade civil em contraposição (ou não) aos relatórios oficiais, produzidos pelos Governos. Vale destacar que, nesse momento, entende-se por sociedade civil a arena autônoma de participação política formada por uma heterogeneidade de atores sociais, que agem no âmbito da difusão de ideologias e da mediação com o Poder Público.

Por sua vez, a obrigação de apresentar esses relatórios está prevista no corpo dos tratados de direitos humanos da ONU que compõem o chamado sistema global de proteção. Seu objetivo é avaliar o cumprimento desses tratados pelos Estados-partes.

Os relatórios fazem parte de um tipo de sistema de monitoramento dos direitos humanos, denominado monitoramento convencional, que é composto por vários mecanismos, dentre eles: comunicações individuais, comunicações interestatais e inquérito.

O objetivo geral deste trabalho é verificar se, dentro do sistema de monitoramento convencional da ONU, esses relatórios podem ser considerados uma expressão concreta da participação da sociedade civil brasileira, contribuindo para a efetivação dos tratados de direitos humanos no país. As hipóteses desta pesquisa são: a de que a elaboração dos relatórios alternativos é conseqüência da democratização política do Brasil e a de que o discurso desses relatórios contradiz o discurso oficial.

Assim será contextualizado o ingresso do Brasil no sistema global de proteção dos direitos humanos, o que virá ocorrer exatamente depois da democratização (ou seja, após 1985), encarando esse período político de institucionalização da democracia como um fator significativo para a elaboração dos relatórios alternativos.

O trabalho justifica-se, portanto, na necessidade de conhecer esses relatórios, de entender como e porque eles surgiram, como e onde são apresentados, em quais circunstâncias e em qual contexto técnico são gerados, buscando uma melhor condição de entendimento para a situação dos direitos humanos no Brasil.

A metodologia empregada é a de um estudo bibliográfico e documental específico sobre os relatórios alternativos. O ponto de partida para esse método está nos atores que produzem esses relatórios: a sociedade civil brasileira passando pelas instituições da ONU em que são apresentados, para, por fim, descer aos instrumentos propriamente ditos, conhecendo a sua materialidade.

Elabora-se assim uma visão geral que permite compreender os relatórios alternativos não como uma moldura técnica para os fatos, mas como um fato em si, um fenômeno ‘que quer dizer alguma coisa’ sobre a necessidade de melhorar a condição dos direitos humanos no país.

Este trabalho pretende ser assim uma contribuição ao que está sendo feito nessa seara ‘de nós por nós mesmos’, ou seja, da sociedade civil por ela mesma e em seu benefício, dando visibilidade ao que pode ser considerada uma atitude em prol da melhoria de condição de vida de muitos brasileiros.

A motivação para a escolha deste tema vem dos tempos de militância, ou melhor, de ativismo, como recém-advogada em organizações não governamentais (ONG’s) na Bahia durante aproximadamente dois anos (2002 á 2004). Nesse trabalho direto com populações vulneráveis (pessoas vivendo com HIV/AIDS, portadores de necessidades especiais e indígenas) a questão dos direitos humanos é uma força motora, é o que leva a crer que a situação de absoluto abandono e violência em que vivem essas pessoas é inaceitável, ilegal e precisa ser modificada.

Estimulado por essa crença o trabalho em organizações não-governamentais baianas permitiu um contato direto com as ações de que os movimentos sociais de direitos humanos se estavam valendo para reverter a realidade de violações de direitos de alguns grupos sociais. Nesse momento, tudo que estiver disponível será utilizado; assim, existe a prática de judicializar demandas sociais, publicar conhecimento, pulverizar informação jurídica, ocupar espaços públicos e denunciar violações, buscando sempre um caminho onde algumas soluções possam aparecer, sejam elas fruto de articulações com o poder público ou contra ele.

Foi assim que se tornou possível perceber que se somava ao trabalho das ONG's, como meio de ação em defesa dos direitos dessas populações, a atitude de utilizar os instrumentos internacionais de proteção de direitos humanos. Denunciar significava utilizar o espaço político de algumas organizações internacionais, como a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a ONU, para modificar a atitude do Estado no seu âmbito doméstico.

Como advogada de ONG's, durante o estudo desses meios internacionais de denúncia - que já começavam a apresentar alguns resultados concretos no país - surgiu a notícia da elaboração dos relatórios alternativos, ou "sombra". As articulações da época demonstravam que alguma coisa estava sendo feita pela sociedade civil para mostrar às Nações Unidas que o Brasil tinha muitos problemas de direitos humanos e que também, em muitos casos, o Governo não parecia disposto a resolvê-los, mesmo que diante de uma pressão doméstica para que isso acontecesse.

A notícia sobre a produção desses relatórios era, entretanto, imprecisa. Não se sabia ao certo quem estava fazendo nem porque estava fazendo. Surgiu daí o desejo de melhor compreender esses mecanismos, de lhes dar uma oportunidade de estudo, já que tanto empenho parecia estar sendo feito na sua elaboração.

No contato inicial com o tema, para a preparação do projeto deste estudo, percebeu-se que não há nada publicado a respeito no Brasil, existia apenas a prática do ativismo, um conhecimento restrito aos atores que se concentram na elaboração desses relatórios e nada mais.

Quando o manual publicado em 2002 e produzido por um rede de ONG's, em conjunto com a Plataforma Interamericana de Direitos Humanos, denominado "*Una Guía para la acción, Los informes Alternativos ante o Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas*", organizado por Miller, foi encontrado, alcançou-se a comprovação definitiva daquilo que já tinha sido pressentido durante a prática como ativista pelos direitos humanos em terras baianas: sim, os relatórios alternativos existem e estão sendo feitos por quase todos os movimentos sociais da América Latina. Depois, com o decorrer da pesquisa, novos materiais foram revelando esses instrumentos.

Com isso firmou-se mais um estímulo para a elaboração desta pesquisa: quebrar a invisibilidade social do fenômeno dos relatórios alternativos.

O título deste estudo “A sociedade civil brasileira no monitoramento dos Direitos Humanos: os Relatórios Alternativos” corresponde, portanto, a uma realidade de fato, dessa maneira, atrelando esse fenômeno à realidade jurídica que lhe é correspondente - o sistema de monitoramento dos direitos humanos pelo sistema global - se buscará compreender a efetividade do Direito sobre a realidade.

Em sendo um fenômeno factual foi necessário delimitar alguns marcos temporais para esse estudo: na análise da atuação da sociedade civil brasileira em torno da temática dos direitos humanos se tomará por base o ano de 1985, momento de encerramento formal da ditadura e início do que se entende por redemocratização. Na análise dos relatórios oficiais e alternativos enviados aos comitês da ONU em relação ao Brasil, se tomará por base a promulgação da Constituição Federal em 1988, momento da institucionalização jurídica do Regime democrático com garantia de direitos humanos. Como limite final para análise dos relatórios: dezembro de 2005, momento no qual se encerrou o processo de coleta de informações desta pesquisa.

Os pontos iniciais e finais deste trabalho não correspondem, porém a um limite peremptório dos acontecimentos que cercam o fenômeno dos relatórios alternativos já que, em se tratando de um fenômeno social existe uma sobreposição de ocorrências no seu ‘iniciar’ e um limite indeterminado, quiçá infinito, na sua dinâmica de continuidade.

Ao estudar os movimentos sociais de direitos humanos se optou pela definição de alguns autores que compreendem que o fenômeno das redes de ativismo ou *advocacy networks*, que dará vazão aos relatórios alternativos, só se torna possível a partir da década de 90, com o surgimento dos denominados “novos movimentos sociais”, o que para a realidade brasileira, irá corresponder ao findar da transição democrática em 1990, com a posse do primeiro Presidente eleito de forma direta.

Também a partir desse período, conforme será demonstrado, é que o Brasil irá assumir uma nova postura diante das Nações Unidas no que tange ao tema “democracia e direitos humanos” e irá ratificar uma série de tratados internacionais de direitos humanos.

Ainda relacionado ao método de estudo da presente pesquisa está a necessidade de descrever e definir o que são esses relatórios, tipificando os ‘alternativos’ nas suas várias formas de apresentação.

Nesse momento, o estudo das Nações Unidas e do funcionamento do seu sistema de monitoramento se tornou necessário e o acesso à base de dados de documentos e de material informativo disponibilizados por esta organização internacional na Internet foi essencial.

A busca pelos relatórios alternativos se valeu desse mesmo recurso tecnológico, onde foram encontrados todos os documentos que estão expostos no 3º capítulo deste trabalho.

Além de procurar desvendar o panorama social que permitiu a elaboração desses relatórios e de compreender o seu funcionamento nas Nações Unidas, esse trabalho tem como intenção desvelar o funcionamento e a proficiência do sistema de monitoramento para servir como um material de referência na elaboração de futuros relatórios alternativos e, quem sabe também, como mais um estímulo para o uso do sistema de monitoramento das Nações Unidas pela sociedade civil brasileira.

Por outro lado, esse estudo pode ajudar a trazer um pouco mais de informações aos operadores do Direito que são, na sua maioria, avessos à temática dos direitos humanos e distantes de qualquer tipo de prática social. Destaque-se que um maior envolvimento dos operadores do Direito com a necessidade de garantia dos direitos humanos no país é uma das várias recomendações feitas pelos comitês de monitoramento das Nações Unidas ao Brasil.

O método de abordagem utilizado foi o dedutivo, uma vez que partindo das principais categorias teóricas sobre direitos humanos e movimentos sociais no Brasil e, após, fazendo uma análise técnica a respeito do sistema de monitoramento se busca entender os relatórios alternativos ou “sombra”, como partes de um fenômeno social concreto.

O trabalho está dividido em três capítulos: Capítulo 1 – Situando parâmetros: Sociedade Civil, Direitos Humanos, Movimentos Sociais e Sistema Global de Proteção, Capítulo 2 – Monitoramento dos Direitos Humanos no sistema

global de proteção e Capítulo 3 - Relatórios temáticos: inventariando a situação do Brasil nos Comitês de Monitoramento.

No primeiro capítulo se buscará firmar uma compreensão inicial a respeito de categorias básicas que serão trabalhadas no decorrer do texto: Sociedade Civil, Direitos Humanos, Movimentos Sociais e Sistema Global de Proteção. No que tange à temática dos direitos humanos será estabelecido, além de um conceito norteador, uma breve exposição sobre a sua gênese histórica e sobre o que pode representar o binômio ‘democracia e direitos humanos’ a partir da transição democrática no Brasil.

Em um segundo momento o primeiro capítulo fará a cobertura do trajeto dos movimentos nacionais de direitos humanos no país, revelando os atores e as modificações pelas quais passaram nos anos subseqüentes ao Regime Militar, quando as ações da sociedade civil eram reconhecidas como parte de uma militância da ‘esquerda’, até a consolidação das ONG’s e do terceiro setor, em um novo contexto de ‘ativismo em redes’.

Ainda dentro do tema dos ‘movimentos sociais’ será abordado o ponto ativismo internacional pelos direitos humanos, diferenciando a atuação de movimentos nacionais dos de natureza universal e identificando os atores e elementos importantes que fazem parte desse contexto, como a globalização.

Será possível assim chegar a uma análise capaz de identificar os objetivos desse ‘entrelaçamento’ em redes que se apresenta no ativismo internacional, tão importante para o fenômeno dos relatórios alternativos.

As mudanças impingidas aos movimentos sociais de direitos humanos também têm ligações com as modificações que acontecem na visão do Governo brasileiro a respeito do tema. Dessa forma, também serão analisados neste capítulo inicial as modificações que, no tempo pós-ditadura militar, começam a se apresentar na postura oficial. Isso implica em expor a adesão formal do Brasil aos tratados do sistema global de proteção dos direitos humanos e o tratamento dado aos temas democracia e direitos humanos no âmbito da política externa brasileira. Após, serão expostas algumas das conseqüências jurídicas dessa nova postura governamental, o que repercutirá em uma nova Carta Constitucional e em dois Programas Nacionais de Direitos Humanos.

No segundo capítulo a temática central será o sistema de monitoramento das Nações Unidas. Serão expostos os órgãos de direitos humanos da ONU e de como foi se formando o que hoje se entende por sistema de monitoramento. É o momento para entender a formação e o funcionamento da Comissão de Direitos Humanos (hoje, Conselho de Direitos Humanos) e dos sistemas de monitoramento por ela coordenados: convencional e extraconvencional, fazendo uma exposição sobre o funcionamento do sistema extraconvencional e de como tem se dado a sua prática em solo brasileiro.

Tendo em vista que os relatórios fazem parte do sistema convencional de monitoramento será exposto o funcionamento desse sistema de forma mais aprofundada e a sua posição em relação ao Brasil, formando o quadro de obrigações ao qual o país se submeteu até hoje, diante da ONU.

Em seguida será o momento de reunir a maior quantidade possível de informações sobre o mecanismo dos relatórios; sua natureza, função, utilidade, seu histórico e seu procedimento. Nessa ocasião se apresentará em quais condições e de quais maneiras as ONG's começaram a fazer parte desse procedimento e como isso repercutiu no surgimento do objeto principal de estudo deste trabalho: os relatórios alternativos.

O terceiro capítulo será o momento de verificação e comprovação de todo o exposto nos capítulos anteriores. Será feita uma descrição e exposição dos relatórios oficiais e alternativos apresentados nos seis comitês de monitoramento da ONU (Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial - *Committee on the Elimination of Racial Discrimination*: CERD, Comitê de Direitos Humanos - *Human Rights Committee*: HRC, Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher - *Committee on the Elimination of Discrimination Against Women*: CEDAW, Comitê contra Tortura - *Comitee Against Torture* : CAT, Comitê em Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - *Committee on Economic, Social and Cultural Rights*: CESCR e Comitê dos Direitos da Criança - *Committee on the Rights of the Child* : CRC) em relação ao Brasil, expondo passagens importantes do texto dos relatórios oficiais e alternativos em várias áreas dos direitos humanos.

Este capítulo sistematizará os responsáveis pela elaboração desses relatórios, inventariando quase tudo que já foi feito nessa seara pelo Brasil a partir do

ano de 1988, dando uma dimensão real do objeto de estudo. Trata-se assim de um momento de descoberta, de revelação da face real do presente trabalho.

Com base nessas motivações e nessas escolhas metodológicas essa pesquisa pretende entender alguns dos fatores que fazem com que, a cada dia, se forme um sentimento de maior perplexidade diante das enormes violações de direitos humanos que ocorrem no Brasil, à revelia de tantos instrumentos jurídicos em vigor formalmente legitimados para combatê-las.

Busca-se com isso um caminho que possa revelar, pelo menos em parte, os elementos que impedem a eficácia social desses instrumentos. Ressalte-se que aqui o conteúdo de cada um deles não fará parte da análise do trabalho, mas sim, os seus objetivos principais: eliminar a discriminação racial, garantir direitos civis e políticos e econômicos, sociais e culturais, eliminar a discriminação contra a mulher, combater a prática da tortura e proteger as crianças e os adolescentes.

O presente trabalho pretende manter uma flâmula viva: a de que os direitos humanos são necessários e sua garantia é uma obrigação do Estado e da sociedade civil. A ineficácia atual pode ser inegável, mas, nesse caso, não levará à desistência daqueles que abandonam uma causa por desesperança e sim à mais uma razão para denunciar a situação em que ainda se vive, embora não mais se deva.

Capítulo 1 – Situando parâmetros: Sociedade Civil, Direitos Humanos, Movimentos Sociais e Sistema Global de Proteção.

Introdução

O objetivo desse capítulo é formar uma ambiente inicial para a compreensão do que significam os relatórios alternativos apresentados pela sociedade civil brasileira, aos Comitês de Monitoramento do sistema global de proteção das Nações Unidas (ONU).

Assim, o começo deste trabalho passa a ser a descoberta dos caminhos traçados pelos agentes ativos desse tipo de relatório – a sociedade civil - e das idéias e circunstâncias políticas e jurídicas que circundaram esse trajeto no Brasil e nas Nações Unidas.

Procura-se também firmar o entendimento sobre algumas categorias básicas que farão parte da compreensão geral do trabalho.

Desse modo se fixa uma base sobre o conceito de sociedade civil, tendo por opção o entendimento de que esta é formada por organizações civis autônomas que se formam em torno de interesses comuns. Sobre o que pode ser entendido por direitos humanos, opta-se pelo pensamento de Norberto Bobbio, compreendendo os direitos humanos como direitos essencialmente históricos, refletindo também sobre os limites de sua aplicação na comunidade internacional.

Com isso a sociedade civil é tida como um âmbito de participação política voluntária, em que há autonomia de agir e capacidade estratégica para difundir ideologias transformando o seu entorno. Os direitos humanos, por sua vez, são compreendidos não como algo inerente à natureza humana, mas sim, como produto das transformações históricas da comunidade em que vivemos.

Tendo como ponto de partida as Revoluções Burguesas procura-se identificar a gênese teórica do que são hoje os direitos civis e políticos e os direitos econômicos, sociais e culturais adequando essas categorias no contexto de transição democrática do Brasil.

O momento seguinte é para olhar para o que surge, quando se combinam sociedade civil com direitos humanos e democracia no Brasil: os movimentos sociais de direitos humanos.

Atravessando uma postura considerada de militância até chegar a uma postura de ‘ativismo em rede’ várias transformações conduzem os ora renomeados ‘novos movimentos sociais’ a uma sociedade com necessidades e com perspectivas renovadas para a década de 90.

Para perceber o que pode ser feito por esses movimentos, dentro das fronteiras nacionais ou além delas, o ativismo internacional pelos direitos humanos é abordado como elemento essencial para a transformação da natureza dos debates políticos no âmbito interno dos Estados.

Ao ativismo internacional é atribuída a possibilidade de conectar parceiros internacionais em defesa de causas de direitos humanos, mesmo que isso tenha que acontecer em um mundo pautado pela força de uma globalização econômica sem limites, que não se apraz com a proteção desse tipo de direito.

A repercussão interna desse tipo de ativismo vai encontrar mais um combustível quando o Brasil, a partir da democratização, passa a fazer parte do sistema global de proteção aos direitos humanos, consubstanciados nos tratados internacionais de direitos humanos das Nações Unidas e seus respectivos sistemas de monitoramento (tema a ser abordado no segundo capítulo).

Uma vez que os direitos humanos saem da marginalidade imperativa e da casta de tema subversivo, imposto pela ditadura, e são colocados na vitrine da política externa do Brasil, em harmonia com a adoção dos instrumentos do Direito Internacional dos Direitos Humanos, novos modelos jurídicos internos para a administração pública são criados.

A qualidade e a natureza das forças que propiciarão a garantia de todo esse modelo normativo em harmonia formal com novo momento político do país, terão, entretanto, perspectivas bem distintas na sociedade civil e no Governo.

1.1. Algumas idéias sobre o próprio umbigo: conceituando a sociedade civil.

A protagonista que dará vida ao fenômeno analisado por este trabalho - os relatórios alternativos apresentados aos Comitês de monitoramento da ONU - é a sociedade civil, assim, torna-se indispensável lançar algumas idéias sobre esse termo e sobre sua prática.

Há uma enorme variedade de análises acerca do termo 'sociedade civil', o que torna forçoso escolher, dentro desse universo de teorias, uma idéia que seja elucidativa e que tenha o condão de guiar com clareza o trajeto desta pesquisa.

Conforme ressalta Teixeira (2001, p.42) o estudo da sociedade civil, em termos de reconstrução do conceito, é recente, surgindo da reflexão sobre as lutas contra o autoritarismo e pela redemocratização no Leste europeu, em países da Europa Ocidental e na América Latina, nos anos 70/80.

Diante disso, o estudo dos relatórios alternativos, como um fenômeno contemporâneo que é, não pode prescindir de algumas idéias sobre sociedade civil.

Assim, independente das correntes teóricas existentes, a idéia principal que fundamenta este trabalho é a de que a sociedade civil é formada por organizações, sem nenhum tipo de elemento repressivo, que visam a participação política e nas quais a adesão é voluntária.

A sociedade civil é, portanto, o conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão de diferentes ideologias, compreendendo todas as associações civis que se formam em torno de interesses comuns (universidades, escolas, grupos religiosos, partidos políticos, sindicatos, organizações profissionais, associações de moradores, organizações não governamentais etc...).

O conceito de sociedade civil não é, contudo, formado por exclusão. Não é por não fazer parte do Estado - segundo Bobbio (2004, p.51) o Estado é caracterizado na sua forma moderna como o detentor do monopólio da força - que qualquer organismo se insere no conceito de sociedade civil.

Gohn (2005, 65-69) faz uma ressalva oportuna para melhor se contrapor a esse tipo de entendimento, para a autora, mais do que ser um guarda-chuva para tudo que está fora do Estado, o conceito de sociedade civil deve refletir, na prática,

um espaço no qual se aspira um certo ar de independência e no qual se é capaz de construir um senso comum de obrigações sociais. Isso significa que para além das ações individuais, existiria nas instituições que compõem a sociedade civil uma coesão social capaz de frutificar mudanças.

Em um momento em que o Estado dá fartos sinais de descompasso com as expectativas e interesses de uma grande parcela dos membros da sociedade civil fica a impressão de que existem pólos contrários e de interesses antagônicos, que se desafiam permanentemente.

A sociedade civil ganha ainda mais importância em um país como o Brasil quando, visivelmente, os partidos políticos (canais legítimos de participação política) deixam de representar os interesses das camadas sociais e, em combinação com os ocupantes do poder, servem aos seus próprios objetivos (TEIXEIRA, 2001, p.48). Assim, nesse momento a sociedade civil tem também como missão controlar e influenciar os mandatos políticos.

Entretanto, definir sociedade civil como arena de uma luta política, crítica e coletiva por transformações no Estado não deve ser sinônimo do entendimento que conflui para a concepção de uma sociedade civil que se comporta como um “pólo virtuoso contra um Estado diabólico” (DAGNINO, 2000, p.73).

Não se deve supervalorizar a sociedade civil colocando a sua atuação como um substitutivo à atuação do Estado. A sociedade civil é tão heterogênea quanto a quantidade de interesses que busca representar e, embora não possa assumir responsabilidades que são do Estado, exerce uma função política sobre o Estado e seu sistema político no sentido de que este possa atender às necessidades do conjunto da sociedade (TEIXEIRA, 2001, p.47).

Nas democracias ocidentais – o modelo político adotado pelo Brasil - a sociedade civil tem importância fundamental. Conforme ressalta Teixeira (2001, p.45) a efetivação dos direitos humanos depende dela, da sua cultura política e de sua organização, que também deverá zelar pela construção de novos direitos de acordo com novas necessidades e aspirações, discutindo temas e ações coletivas que representem seus interesses. Por outro lado são os direitos humanos que permitem o funcionamento de uma sociedade civil autônoma e participativa, exemplos disso são os direitos de reunião, de associação e de liberdade.

1.2. Matrizes teóricas dos direitos humanos e sua aplicabilidade ao caso brasileiro.

1.2.1. Direitos Humanos, Direitos Históricos.

Para iniciar o percurso que levará a uma melhor compreensão sobre a participação da sociedade civil brasileira no monitoramento dos direitos humanos no sistema global de proteção da ONU, cabe situar neste trabalho algumas concepções acerca dos direitos humanos e do uso que pode ser feito desses entendimentos, na maioria das vezes elaborados a partir de visões europeias, em relação ao Brasil e às suas especificidades.

Dentre as muitas idéias existentes sobre os direitos humanos, optou-se neste estudo pelo pensamento de Norberto Bobbio. Para este autor os direitos humanos são, antes de tudo, direitos históricos:

(...) são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas (BOBBIO, 2004, p.25)

A historicidade dos direitos humanos faz com que se refute a idéia de que seu fundamento está em uma natureza humana perene, pois o que é fundamental em um determinado momento da história não é fundamental em outros momentos ou em outras culturas.

Além do mais, afirma Bobbio (2004, p.36), a natureza do homem revelou-se muito frágil como fundamento absoluto dos direitos humanos. É assim que a teoria desse autor permite o abandono da crença mais comum a respeito dos direitos humanos: a de que seu fundamento absoluto é a natureza humana. Em lugar disso compreende-se que não existe um fundamento absoluto, mas sim um fundamento histórico e, por isso, variável de acordo com cada época.

Encontrar a qualquer custo um fundamento para os direitos humanos na natureza humana é tido por Bobbio (2004, p.43-44) como uma tarefa desesperada e sublime, mas sem efeito; não existe um homem abstrato, essencial e eterno, alheio ao fluxo da história: “os direitos humanos são o produto não da natureza, mas da civilização humana; enquanto direitos históricos, eles são mutáveis” (BOBBIO,

2004, p.52). Assim, não há como atribuir um fundamento absoluto ao que é historicamente relativo.

A falta desse fundamento absoluto e inalcançável não torna os direitos humanos questionáveis, mesmo porque esse também não é o principal problema em relação aos direitos humanos, o principal problema é o de encontrar formas para protegê-los. Dessa maneira, o que é digno de preocupação não é a falta de fundamento, mas sim a inexequibilidade desses direitos (BOBBIO, 2004, p.43).

E se não há uma exequibilidade imediata é porque os direitos humanos não são um fato, mas um ideal a perseguir. São as lutas e os acontecimentos históricos que vão, paulatinamente, provocando mudanças e dando forma aos direitos humanos na sociedade.

A Declaração Universal de Direitos Humanos, aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948, é para Bobbio (2004, p.46-50) a solução dessa busca por um fundamento para os Direitos Humanos. A declaração representa que a humanidade chegou a um consenso (ainda que parcial) sobre um sistema de valores, um sistema de ideais positivados universalmente, ou seja, um ideal comum a perseguir.

A Declaração Universal de Direitos Humanos é para este autor “o ponto de partida para uma meta progressiva” (BOBBIO, 2004, p.04). A meta seria a conversão universal dos direitos humanos em direitos positivos. Ressalte-se também que os direitos elencados pela Declaração não são os únicos possíveis, são os que foram considerados importantes na época de sua proclamação, 1948. Prova de que os direitos humanos são realmente históricos é que depois da Declaração novos direitos foram surgindo em outros textos jurídicos.

Daí a afirmação de que “o nascimento e também o crescimento dos direitos do homem são estreitamente ligados à transformação da sociedade” (BOBBIO, 2004, p.88).

É também uma constante que os dispositivos jurídicos, à exemplo da Declaração Universal, afirmem que os direitos humanos são naturais, fundamentais, inalienáveis ou invioláveis. Para Bobbio (2004, p.26), isso pode ter a função prática de dar mais força às suas exigências em um documento político, mas não tem nenhum valor teórico.

Assim sendo, pode-se concluir que a natureza humana não é uma base suficientemente firme para fundamentar os direitos humanos. Não é firme, pois inobstante sempre tenha existido não impediu que ocorressem diversas violações aos direitos humanos. Não é possível, pois os direitos humanos, como direitos históricos, movem-se sobre diferentes fundamentos, à depender das necessidades e dos acontecimentos de cada época.

Além disso, os esforços no que tange aos direitos humanos não devem se debruçar sobre a busca de um fundamento absoluto, uma justificativa que não existe, mas sim, sobre propostas que reforcem a exequibilidade desses direitos e que sejam capazes de torná-los ideais mais próximos da realidade, diminuindo a distância entre o direito posto pela norma e o direito efetivamente reconhecido.

1.2.2. A tutela internacional dos Direitos Humanos.

Não é possível ignorar a dificuldade de implementação dos direitos humanos na comunidade internacional. Por isso Bobbio atenta-se para a necessidade de sua proteção e não da sua justificativa.

Para esse autor (2004, p.51, 93) a dificuldade de implementação dos direitos humanos decorre da ausência na esfera internacional do processo de monopolização da força que caracterizou o nascimento do Estado moderno. Falta assim uma Corte de Justiça capaz de reparar o erro e punir o culpado quando for preciso.

Bobbio (2004,p.58) considera que os órgãos internacionais de direitos humanos trabalham sob três aspectos: promoção, controle e garantia. A promoção é a indução dos Estados que não tem uma tutela específica ou adequada dos direitos humanos a introduzir ou aperfeiçoar essa tutela nos seus ordenamentos, o controle são as medidas de verificação do cumprimento das recomendações e dos Tratados desses órgãos internacionais e a garantia é a organização de uma “autêntica tutela jurisdicional de nível internacional, que substitua a nacional” (BOBBIO, 2004, p.58).

É na vertente da garantia que se concentram os problemas para a exequibilidade dos direitos humanos no âmbito internacional. Isso se deve a ausência

de uma jurisdição internacional que possa substituir uma jurisdição nacional, quando essa se mostrar insuficiente para a proteção dos direitos humanos.

Dessa forma, constata Bobbio (2004, p.60), se não há uma jurisdição internacional com força para se sobrepor às jurisdições nacionais não se poderá fazer a passagem da garantia dos direitos humanos dentro do Estado para a garantia dos direitos humanos contra o Estado.

Diante disso fica ainda mais forte a responsabilidade dos Estados na função de único possível garantidor dos direitos humanos. Aos órgãos internacionais fica a atuação na área de promoção e controle.

Assumindo que então, no Brasil, cabe essencialmente aos três níveis de Governo (União, Estados e Municípios) garantir direitos humanos, o objeto de estudo deste trabalho, os relatórios alternativos, se apresentam como um legítimo instrumento de controle, o que se verificará a seguir.

1.2.3. O binômio ‘democracia e direitos humanos’, partindo das Revoluções burguesas.

Dos ideais originários das Revoluções burguesas do final do século XVIII permanece a noção de que limitar o poder do governante, estabelecendo um repertório de direitos fundamentais (direitos humanos), é eficaz para afastar inexoravelmente qualquer espécie de abuso de poder. É também do final do século XVIII que começa a se delinear no mundo moderno a idéia de governo do povo, ou seja, de democracia.

Coutinho (1984, p.29) adverte que o elemento essencial da democracia liberal é a soberania popular, onde todos participam igualmente da formação da vontade política geral. Contudo, nos primeiros regimes republicanos democráticos esse elemento não correspondia à realidade, só com o desenvolvimento do capitalismo a sociedade foi se tornando mais complexa e alguns grupos começaram a se organizar em defesa de seus interesses.

Além da democracia, pode-se afirmar que a noção de direitos humanos também possui uma forte ligação com as revoluções liberais; principalmente

Revolução Francesa e Independência dos Estados Unidos. Nessas revoluções as bandeiras das declarações jurídicas, a exemplo da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, se centravam no que hoje se denomina por direitos civis e políticos (DCP), ou seja, vida, liberdade individual, propriedade, segurança pessoal e direitos políticos. É a fase áurea do individualismo e do liberalismo (*laissez faire, laissez passer*) e nela os direitos individuais são entendidos como ‘direitos naturais’.

Locke (2003, p.42) um contratualista clássico do liberalismo político descreve, em 1690, a idéia de individualismo: “A natureza determinou bem o tamanho da propriedade pela quantidade de trabalho do homem e necessidades de vida”. Nesse momento, a propriedade é tida como um ganho proporcional à capacidade de trabalho de cada um, portanto, ser proprietário é consequência do esforço individual, ser um despojado de propriedades também.

A afirmação dos direitos individuais se dá, portanto, em função da garantia do direito de propriedade contra o arbítrio dos Governantes. Ressalte-se que, nesse momento, o direito à propriedade se traduz em garantia de direito à propriedade e, dessa forma, uma disposição jurídica passa a ser concretizada de maneira absoluta na vida habitual das sociedades pautadas pela garantia dos direitos fundamentais.

Para Hannah Arendt (2004, p. 377) o significado da Declaração Universal de Direitos Humanos proclamada pela ONU em 1948 é que o homem, e não Deus nem os costumes ou a História são a fonte da lei.

Nesse documento a noção de direitos humanos se mostra mais ampla, absorvendo outros valores que não só a garantia do direito à vida e demais liberdades civis e direitos de participação política das Revoluções burguesas. A Declaração Universal inclui, junto do direito à liberdade, a proteção do homem da necessidade:

Considerando que o desprezo e o desrespeito pelos direitos do homem resultaram em atos bárbaros que ultrajaram a consciência da Humanidade e que o advento de um mundo em que os homens **gozem de liberdade de palavra, de crença e da liberdade de viverem a salvo do temor e da necessidade** foi proclamado como a mais alta aspiração do homem comum. (Preâmbulo da Declaração Universal de Direitos Humanos), grifo nosso.

Nessa ocasião esboça-se a categoria jurídica do será hoje denominado por direitos econômicos, sociais e culturais (DESC). Esses direitos teriam como motivação histórica a instauração do socialismo, e, em seguida, a reação capitalista

ao socialismo consubstanciada no Estado de ‘Bem-Estar’ (*Welfare State*). São direitos que saem da perspectiva individualista das declarações liberais e passam a identificar a igualdade como aquela que é capaz de se refletir nas condições materiais de existência.

Diante disso, nos termos da Declaração Universal, por meio dos direitos civis e políticos o homem estaria ‘a salvo do temor’, por meio dos direitos econômicos, sociais e culturais o homem estaria ‘a salvo da necessidade’. Tanto a idéia dos direitos civis e políticos quanto a idéia dos direitos econômicos, sociais e culturais vai ser desenvolvida ao longo da elaboração dos diversos tratados de direitos humanos das Nações Unidas que serão exposto no decorrer deste trabalho.

Essa diferenciação das categorias dos direitos humanos entre direitos civis e políticos e direitos econômicos, sociais e culturais é comumente mencionada como direitos de primeira e de segunda geração, respectivamente. Marshall (1967, p-55-180) é a principal referência teórica para a compreensão do conceito de cidadania sob um olhar geracionista. Este autor faz uma análise histórica do desenvolvimento do conceito de cidadania, até o fim do século XIX, dividindo-o em três partes: um elemento civil (direitos necessários à liberdade individual, ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé), um elemento político (participação no poder político) e um elemento social (mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar na herança social e levar a vida de um ser civilizado através do sistema educacional e dos serviços sociais).

O autor atribui a cada elemento um período histórico de formação; os direitos civis ao século XVIII, os políticos ao XIX e os sociais ao XX. Atualmente essa classificação já teria chegado a uma quarta geração de direitos.

Bobbio também atribui uma cadência geracionista aos direitos humanos:

Como todos sabem, o desenvolvimento dos direitos do homem passou por três fases; num primeiro momento, afirmaram-se os direitos de liberdade, isto é, todos aqueles direitos que tendem a limitar o poder do Estado e reservar para o indivíduo, ou pra os grupos particulares, uma esfera de liberdade em relação ao Estado; num segundo momento, foram propugnados os direitos políticos, os quais – concebendo a liberdade não apenas negativamente, como não impedimento, mas positivamente, como autonomia – tiveram como consequência a participação cada vez mais ampla, generalizada e freqüente dos membros de uma comunidade no poder político (ou liberdade no Estado); finalmente, foram proclamados os direitos sociais, que expressam o amadurecimento de novas exigências – podemos mesmo dizer, de novos valores -, como os do bem-estar e da igualdade não

apenas formal, e que poderíamos chamar de liberdade através ou por meio do Estado. (BOBBIO, 2004, p.52)

Em que pese a importância dessa categorização para um melhor entendimento da afirmação político-jurídica dos direitos humanos na História, o mais importante é entender que a igualdade é criada ou não pelos homens em sociedade e que ela só é possível mediante o respeito e a garantia dos direitos humanos de forma indivisível.

Apesar da Declaração dos Direitos Humanos ser um ‘documento marco’ o binômio ‘democracia e direitos humanos’ nascido com as Revoluções burguesas e reafirmado no pós-segunda Guerra com a criação das Nações Unidas não possui, até pelos menos o início dos anos 70, uma grande projeção.

No Brasil não é diferente e também é só a partir desse mesmo período que o discurso baseado no binômio ‘democracia e direitos humanos’ passa a ter alguma importância. Só com a presença da instalação de um regime democrático o discurso dos direitos humanos começa a encontrar um sentido no Brasil, esse momento ocorre entre 1974 a 1985; o longo período de transição¹ ‘lento e gradual’ da ditadura militar².

1.2.4. Transição democrática e direitos humanos no Brasil.

Da crise do autoritarismo militar, desencadeada principalmente por fatores econômicos (lembre-se a coincidência do ano que se iniciou a denominada ‘abertura’ do Regime Militar brasileiro, 1974, com o ano que desencadeou período da ‘crise do petróleo’, 1973, crise essa que durou até 1980), passa-se a uma abertura negociada que levará o país de um ‘Regime burocrático-autoritário’ (nomenclatura

¹ O momento de mobilização popular mais marcante da transição foi a Campanha pelas “Diretas Já”, ocorrida de fevereiro a junho de 1984, que terminou com a posse de um novo presidente civil, José Sarney, em 1985, por escolha indireta. A influência militar no Governo Sarney foi muito significativa, atrasando ainda mais a democratização do país. Assim, o período denominado ‘transição democrática’ se inicia com o pronunciamento do então Presidente Geisel em 1974, mas só se conclui definitivamente em 1990, com a posse do primeiro presidente da República eleito de forma direta no Brasil.

² Cabe destacar, nesse momento, que embora haja alguma semelhança no que tange a experiência de dor da população civil durante os regimes burocrático-autoritários e durante os regimes totalitários ocorridos durante a IIª Guerra Mundial existe uma diferença explicitada por Lafer (2003, p.100) não só na magnitude do segundo como no fato de que no totalitarismo havia eliminação de “inimigos objetivos”, que eram definidos sem nenhuma conexão com o fato de serem hostis ou suspeitos de derrubarem o Regime.

elaborada por O'Donnel para as ditaduras militares que ocorreram na América Latina entre as décadas de 60 e 80) a um Regime democrático. Nesse período fica marcado o início da transição democrática e o pré-requisito para o respeito institucional aos direitos humanos começa a se esboçar.

A esse período de transição Coutinho (1984, p.36) caracteriza como mais uma transformação pela 'via-prussiana', ou seja, uma transformação que marginalizou a participação das massas populares. Essa constatação deriva do caráter elitista da democratização no Brasil, que ocorreu através da conciliação entre setores das classes dominantes, que conservaram traços essenciais de relações de produção atrasadas (latifúndio e monocultura) e com a reprodução ampliada da dependência do capital internacional.

Em que pese a ocorrência da transição democrática no Brasil os efeitos do Regime burocrático autoritário na fruição dos direitos humanos deixam conseqüências ainda perceptíveis, mesmo com a institucionalização formal da democracia. A cultura de violência e opressão que se tornou parte operacional do funcionamento das polícias e da administração pública é um exemplo disso.

Com a democratização vieram à tona muitos dos efeitos da política do Regime militar e pôde-se comprovar que os anos de Regime burocrático autoritário no Brasil, além de atingirem de forma perene a fruição dos direitos civis e políticos, também foram extremamente prejudiciais para a garantia dos direitos econômicos, sociais e culturais.

Uma prova disso é que em 1982, ao findar a ditadura, a sociedade brasileira estava padecendo os efeitos de uma enorme exclusão econômica e social e de uma acentuação significativa da concentração de renda. Uma demonstração disso é que se em 1964 50% da população dispunha de 17,7% da renda nacional, em 1978 dispunha de 10%. Do outro lado, as elites se tornaram ainda mais ricas, já que em 1960 os 5% mais ricos tinham 27,7% da renda nacional, em 1978 tinham quase 40% (JAGUARIBE, 1978, p.152).

Os dados apresentados demonstram que o Regime militar brasileiro foi incapaz de cumprir a promessa do crescimento econômico materializado no argumento tecnocrático de que o importante era satisfazer as demandas econômicas,

através de uma administração asséptica, mesmo que isso implicasse no comprometimento dos direitos civis e políticos^{3 4}.

Dessa forma, os resultados práticos dessa tecnocracia política dão provas de que não há legitimidade na alegação de que a força das necessidades econômicas deve estar acima de qualquer regime de direitos e de que a democracia é como um luxo ao qual os países pobres não precisam ter acesso.

Nesse sentido, Sen (2000, p.175) contra-argumenta com sucesso a teoria de que a democracia é um luxo para os países ‘pobres, ou seja, uma superfluidade à qual esses países não precisam ter acesso. Para ele o que importa, é que a relação entre direitos civis e políticos e a satisfação dos direitos econômicos sociais e culturais não deve ser entendida de maneira meramente instrumental, mas sim, construtiva. Essa relação de construção, por sua vez, só é possível na medida em que a sociedade pode ser escutada, expressando suas reivindicações e exigindo uma atenção pública apropriada para suas necessidades. Assim é que as liberdades políticas e civis da democracia oferecem os meios para a superação eficaz da situação de pobreza e de desrespeito dos direitos econômicos sociais e culturais.

Porém, mesmo que se acredite nesse poder transformador e construtivo da democracia não se pode supervalorizá-la, partindo da crença de que o respeito incondicional aos direitos humanos pode transformar qualquer Estado em uma democracia eficaz. A democracia, para estar viva na prática precisa representar alguma absorção do controle do Estado pela sociedade civil. Só dessa forma cria-se um ambiente propício para que os homens estabeleçam uma ordem convencional que lhes seja favorável, ao mesmo tempo em que a comunidade política - a *polis*, segundo Arendt (2004, p.335) - pode se mostrar disponível para dar um cumprimento efetivo a esses direitos.

Se for levado em consideração o fato de que a democracia na América Latina nunca teve raízes sólidas, sendo quase sempre utilizada como discurso político oportunista (O’DONNEL, 1988, p.27), ou melhor, como um “instrumento

³ Sintomática dessa postura tecnocrática na administração da Economia pelo Regime Militar é a conhecida frase: “*Crescer o bolo para depois dividir*”, atribuída ao ex-Ministro da Fazenda do Regime Militar, Delfim Netto, mas que ele afirma não ser da sua autoria. (PINTO, 2003).

⁴ Sob essa mesma argumentação a idéia de aprovar como necessidade irrefutável a garantia de direitos civis e políticos para todos os países do mundo foi rechaçada pelos países em desenvolvimento da Ásia, mas com a objeção de outros países, principalmente Índia e países africanos, na Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena, em 1993 (SEN, 2000, p.174).

ideológico para esconder o que ela é, em nome do que ela vale” (CHAUI, 1995, p.430) a possibilidade de consolidação de uma democracia viva e efetiva ficará ainda mais distante.

A consolidação, por sua vez, é aqui entendida como o momento em que uma sociedade se rege formalmente e vive materialmente a Democracia, uma circunstância onde há uma abertura nas estruturas estatais que permite a participação da sociedade civil no controle das ações públicas.

Diante disso a mudança de Regime não pode ser simplificada a ponto de significar, por si só, a fórmula para a garantia dos direitos humanos no Brasil. O processo de construção de um Regime democrático não é etapista, com estágios que se sucedem progressivamente até terminar em um regime democrático consolidado. A transição, como estágio de mudança de um regime político é apenas o sintoma inicial, após ele a instalação das instituições e das regras, a manutenção e sedimentação dessas instituições formais e a consolidação do Regime democrático serão momentos identificáveis através de fatos concretos, que poderão ocorrer de forma desordenada ou simultânea.

É preciso acrescentar também que a ocorrência da transição não é garantia para a ocorrência de todas as outras etapas subseqüentes, identificadas como necessárias à consolidação de um regime democrático. É possível que o momento da transição ocorra e que, após ele, raríssimos acontecimentos apresentem-se como sintomas de que existe um ganho seqüencial do processo democrático.

Dessa forma, entende-se nesse trabalho que a transição democrática (com início em 1985) é o momento inicial legítimo para buscar uma melhor compreensão da questão dos direitos humanos no Brasil. Os fatos subseqüentes a essa mudança de regime, que se seguirão durante todas as décadas de 80 e 90, adentrando no novo milênio, serão expostos exatamente com o sentido de tentar encontrar alguns indícios do comportamento do processo de construção da democracia no Brasil.

A democracia é, a partir da transição, o modelo formal e o projeto político de futuro brasileiro, em que pesem os percalços e descompassos da sua vivência cotidiana. A democracia se mantém também como valor e, em 1989, com o

fim do socialismo real se torna “um valor universal” (COUTINHO, 1984) inclusive para aqueles que se auto-intitulavam como ‘esquerda’ no Brasil.

Da mesma forma, também a partir do final da década de 80 a revolução do proletariado deixa de ser ansiada como projeto político, e, no seu lugar, coloca-se o ideal da ‘democracia socialista’, que seria a mescla perfeita entre capitalismo jurídico e socialismo econômico. Nesse projeto social democrata, que fica evidenciado na obra de Coutinho (1984), todas as conquistas democráticas consubstanciadas nos direitos humanos, tanto as que nasceram com a sociedade burguesa quanto as que resultam das lutas populares no interior do capitalismo, continuariam a ter pleno valor.

Desse modo, com a democratização, a bandeira dos direitos humanos passa a cumprir o papel de rol de reivindicações políticas populares e as críticas marxistas⁵, que atribuem aos direitos humanos um caráter exclusivamente burguês e individualista, parecem não ter o condão de apagar o seu registro social e político, “como signos de formação e de acesso ao espaço público consubstancial à democracia moderna” (GOMES, 1998, p.110).

Nesse ponto vale lembrar que a Declaração Universal de Direitos Humanos⁶ e a Declaração e Programa da Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena de 1993⁷, escolheram a democracia como meio legítimo para a garantia dos direitos fundamentais. A partir desses dois instrumentos é possível também

⁵ Um de suas críticas está na obra ‘A Questão Judaica’ e pode ser ilustrada na seguinte passagem: “Nenhum dos chamados direitos humanos ultrapassa, portanto, o egoísmo do homem, do homem como membro da sociedade burguesa, isto é, do indivíduo voltado para si mesmo, para seu interesse particular, em sua arbitrariedade privada e dissociado da comunidade. Longe de conceber o homem como um ser genérico, estes direitos, pelo contrário, fazem da própria vida genérica, da sociedade, um marco exterior aos indivíduos, uma limitação de sua independência primitiva. O único nexos que os mantém em coesão é a necessidade e o interesse particular, a conservação de suas propriedades e de suas individualidades egoístas” (MARX, 2005, p.37)

⁶ Declaração Universal de Direitos Humanos (1948), Art 21: 1. Toda pessoa tem direito de participar no Governo do seu país diretamente ou por meio de representantes legalmente escolhidos. 2. Toda pessoa tem direito de acesso ao serviço público do seu país. 3. A vontade do povo será a base da autoridade do Governo; esta vontade será expressa mediante eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou procedimento equivalente que assegure a liberdade do voto.

⁷ Declaração e Programa de Ação de Viena (1993); 8º: Democracia, desenvolvimento e respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais são interdependentes e se reforçam mutuamente. A democracia está baseada na livre expressão de vontade do povo na determinação de seus próprios sistemas políticos econômicos, sociais e culturais e na sua ampla participação em todos os aspectos de suas vidas (...) (tradução nossa). 8. : *Democracy, development and respect for human rights and fundamental freedoms are interdependent and mutually reinforcing. Democracy is based on the freely expressed will of the people to determine their own political, economic, social and cultural systems and their full participation in all aspects of their lives (...).*(VIENNA DECLARATION AND PROGRAMME OF ACTION, 1993).

identificar que mais do que uma imposição da cultura jurídica ocidental, a democracia é um consenso formal. Um exemplo desse consenso formal contemporâneo acerca dos direitos humanos, conforme ressaltado anteriormente, está no fato de que a Declaração Universal de 1948 foi ratificada por 48 Estados-membros e a Declaração de Viena de 1993 foi aprovada por 171 Estados-membros.

Por outro lado, é preciso reconhecer que, de fato, o discurso dos direitos humanos (o que não deve confundir-se com o seu aparato normativo) aliado ao da democracia tem sido utilizado pelos países do centro com a finalidade de legitimar a sua estratégia política. Embora isso aconteça, o uso arbitrário desse discurso pelos países do centro⁸ não invalida a sua base legal, mesmo porque é essa base legal que serve de fundamentação para a denúncia das irregularidades que estão sendo cometidas. Assim, os tratados de direitos humanos servem para tipificar as violações, mesmo que estas estejam sendo cometidas em seu nome. O problema está, mais uma vez, em criar uma conjuntura de forças que seja capaz de punir os culpados, sejam eles quem for, e seja qual for o seu ‘discurso’.

A passagem para um regime democrático torna-se assim o momento mais significativo para a compreensão da projeção dos direitos humanos no Brasil. É nesse momento que uma mudança política passa a dar as cartas para uma possível mudança estrutural. O Estado, de detentor do monopólio da violência física passa a ser também o guardião da ordem pública, aquele que deve garantir os direitos humanos. Com essa mudança de regime “o que separava a vida da morte é o que separava uma ditadura real de uma democracia formal” (ELIZONDO, 1989, p.15).

Assim, a reivindicação pela garantia dos direitos humanos é, inerentemente, uma luta a favor da democracia e, portanto incompatível com qualquer tipo de mecanismo autoritário. Sendo uma luta a favor das instituições democráticas é também uma luta de valor político, por isso, nada melhor que um momento de *re* politização para ressurgir, afinal “uma das promessas da democracia é que os cidadãos terão os seus direitos respeitados” (LINZ; STEPAN, 1999, p.212).

⁸ Adota-se nesse trabalho a idéia de um mundo que comporta países do centro e da periferia. No cenário atual os países periféricos se organizam em torno de estruturas hegemônicas de poder político e econômico, as quais tem seu núcleo nos Estados centrais, nessa acepção o Brasil seria um grande país periférico: não desenvolvido, de grande população e território, não-inóspito, razoavelmente passível de exploração econômica e onde se constituíram estruturas industriais e mercados internos significativos (GUIMARÃES, 2002, p.15-25).

A democracia, nesse ponto, se apresenta como vinculada aos direitos humanos. A vinculação ocorre no momento em que a democracia é o regime político necessário para que se instale a condição de possibilidade de garantia dos direitos humanos no país. A democratização no Brasil corresponde não uma garantia, mas sim a uma condição de possibilidade para o respeito aos direitos humanos.

Por sua vez, os direitos humanos que se desejam possíveis após o Regime Militar se ampliam para além do combate ao terror de Estado, como bem definiu Bobbio (2004,p.223) os direitos humanos representam o homem do ponto de vista de sua grandeza em potencial. Essa grandeza preceitua que durante sua vida o ser humano possa ser o ‘seu melhor’, é esse o seu grande ideal e é por isso que nos servem.

A noção ampla e indivisível de direitos humanos que combina direitos civis e políticos e direitos econômicos, sociais e culturais, apesar de ser um ideal que não vem sendo atingido, até mesmo para os países mais ricos e desenvolvidos do centro, é o parâmetro para aqueles que buscam dar aos direitos humanos efetividade. A democracia permanece como valor para guiar essa prática, mesmo que passível das mais perversas interpretações.

Dessa forma, com a aparente necessidade de permanência na crença do binômio ‘democracia e direitos humanos’, esses sentidos passam a dar valor a uma nova forma de organização da sociedade com o Estado no Brasil.

1.3. Militância nacional de direitos humanos: da redemocratização às redes de ativismo.

1.3.1. Movimentos sociais de direitos humanos no Brasil: visões sobre militância e ativismo a partir da democratização.

A participação popular na política pública de direitos humanos do Brasil e nos espaços do Direito Internacional Público, através da atuação dos movimentos sociais brasileiros será analisada a partir do período de democratização (1985), quando surgem algumas condições materiais para que isso comece a se desenvolver.

A idéia de participação nesse momento é a de que participação popular significa:

(...)“fazer parte”, “tomar parte”, “ser parte” de um ato ou processo, de uma atividade pública, de ações coletivas. Referir “a parte” implica pensar o todo, a sociedade, o Estado, a relação das partes entre si e destas com o todo e, como este não é homogêneo, diferenciam-se os interesses, aspirações, valores e recursos de poder (...). (TEIXEIRA, 2001, p.27).

O conceito de movimento social⁹ por sua vez é aqui entendido de forma ampla como “ações sociais coletivas de cunho sócio-político e cultural que viabilizam distintas formas da população a se organizar e expressar suas demandas” (GOHN, 2003a, p.13).

Na prática, essa expressão pode se dar de várias maneiras e a via de expressão que interessa para esse trabalho é a dos relatórios alternativos – ditos “relatórios sombras” - apresentados por esses movimentos sociais nas Nações Unidas. Desse modo cabe reunir algumas idéias que permitam um entendimento de como a atuação desses movimentos pôde resultar, a partir do final da década de 90, na elaboração desses relatórios por um ‘novo movimento social brasileiro’.

A noção de ‘militância’ está ligada ao exercício da prática política partidária (principalmente da ‘esquerda). Entretanto, os movimentos sociais brasileiros de direitos humanos, no desempenho das suas ações sócio-políticas e culturais também podem ser identificados como os agentes uma militância, mesmo que tenham ocorrido mudanças substanciais nessa prática que vai, aos poucos, demonstrando estar cada vez mais desvinculada de uma conotação partidária.

Essas mudanças aparecem quando os movimentos sociais vão transmutando suas maneiras de se expressar, desgarrando-se dos partidos, e quando começam a se unir a causas específicas de cunho muito mais universal do que a causa partidária. Assim, mais do que agentes de uma militância esses movimentos vêm tornando-se o que se pode melhor denominar como os agentes de um ‘ativismo’ ou ‘*advocacy*’, ou seja, da luta por uma causa, da defesa de um ideal, o que ultrapassa questões partidárias.

⁹ Atente-se que, conforme, adverte Gohn (2003a, p.14) existem movimentos sociais construídos a partir de práticas sectárias e destrutivas que pretendem negar a ordem social vigente, a exemplo dos movimentos racistas ou de intolerância religiosa. **Entretanto, esse trabalho tem como foco apenas os movimentos sociais de natureza emancipatória, que buscam caminhos para a melhoria de vida e de sociabilidade dos seres humanos.**

Nesse momento a causa que norteará o foco sobre o qual será analisado o percurso dessa militância até sua transformação ou junção às atividades de ativismo é o tema dos direitos humanos.

Para entender a militância ou o ativismo desses movimentos sociais que fazem parte da luta em favor da proteção dos direitos humanos no Brasil o período histórico mais relevante se dá a partir da transição democrática, ou seja, após o abandono do Regime burocrático-autoritário, em 1985. Esse Regime, como fase que se pôs, explicitamente, a serviço da repressão da sociedade civil fez com que por mais de dez anos partidos, sindicatos, associações, ou qualquer pessoa que manifestasse algum sinal de discordância, fosse considerada subversiva, e, portanto, contrária à ordem, assim, deveria ser eliminada¹⁰.

Por isso pode-se afirmar que além de despolitizante o Regime militar foi, *dessocializante*, já que impediu a mobilização social, provocando uma regressão na capacidade de articulação da sociedade civil, reprimindo as ações dos movimentos sociais.

O Regime foi *dessocializante* já que é na sociabilidade que se expressam os mecanismos de agregação social de vontades e de projetos. Nesse ponto vale analisar o que O'Donnell (1986, p.101) denomina de voz vertical e horizontal. A voz vertical seria a voz dirigida ao alto, dos cidadãos aos governantes (o autor utiliza-se da definição de Hirshman - *Essays Trespassin , Economics to Politics and beyond*, Cambridge, Inglaterra, Cambridge University Press, 1981) e a voz horizontal seria aquela que existe no regime democrático, onde podemos nos dirigir uns aos outros sem medo de sanções, nos reconhecemos como nós, dando passos em busca de uma identidade coletiva.

É na voz horizontal que surge um interesse material comum cuja procura guia a ação coletiva, tornando possível uma mobilização social autônoma capaz de se comunicar verticalmente com o Governo. É na voz horizontal que se defende a aspiração popular do poder de sucção da arquitetura social das elites brasileiras, permitindo uma representação mais fiel dos interesses da sociedade,

¹⁰ “Ao terminar o último ano do Governo Geisel, a estatística do regime militar de 1964 registrava aproximadamente dez mil exilados políticos, 4.682 cassados, milhares de cidadãos que passaram pelos cárceres políticos, 245 estudantes expulsos das universidades por força do decreto nº 477 de 1969 (que proibiu todas as atividades ‘subversivas’ dos membros das universidades), e uma lista de mortos e desaparecidos tocando a casa de três centenas” (Brasil nunca mais: A montagem do aparelho repressivo e suas leis, 2ª ed., Rio de Janeiro, Vozes, 1985, apud SANTOS JÚNIOR, 1998, p.11)

afinal, “Na política democrática o modo mais importante de voz vertical é o coletivo” (O’DONNEL, 1986, p.102).

Dessa forma, com a democratização começam a se mostrar possibilidades de mudança social, de *re* politização, de *re* socialização da sociedade civil e de associativismo livre, fora da clandestinidade. Diante disso, tradicionalmente, um dos temas que reúne em torno de si uma grande necessidade de ‘voz horizontal’ e de mobilização são os direitos humanos.

A luta a favor dos direitos humanos no contexto do autoritarismo brasileiro se concentrava em torno dos direitos civis e políticos e servia como uma barreira de legalidade para frear o poder coercitivo do Estado em defesa do indivíduo. No entendimento de Gomes (1998, p.115) a luta pelos direitos humanos no autoritarismo era “um pólo de poder social autônomo” que, mesmo diante do terror de Estado, conseguiu alguma repercussão.

Sob outra perspectiva essa luta também era muito mais reprimida do que em qualquer época, pois, embora existissem instrumentos internacionais destinados à proteção dos direitos humanos (a maior parte deles ainda não ratificada pelo Governo brasileiro), qualquer coisa que com eles estivesse relacionada era sinônimo de ‘comunismo’, afinal, a grande reivindicação da época se dava em função da proteção dos presos políticos e daqueles que eram considerados agitadores ‘subversivos’.

Dessa forma, a luta pelos direitos humanos a partir da democratização manteve-se ligada a problemas herdados do passado: a necessidade de reparação das violações de direitos humanos perpetradas pelos militares e a ameaça de retorno do regime autoritário.

Lembre-se que a ausência de uma punição exemplar para os militares que violaram os direitos humanos sob seu Regime resultou da promulgação da Lei da Anistia (Lei nº 6.683 de 28/08/1979). Essa Lei anistiou todos que cometeram crimes políticos ou conexos entre 1961 e 1979. Segundo Elizondo, (1989, p.23), isso fez crescer a sensação de impotência e futilidade do processo de luta pelos direitos humanos e a democracia passou a ser vista como uma mistura híbrida, uma ‘*ditabranda*’ ou uma ‘*democratura*’.

Mesmo assim, com o início da implantação da democracia constitucional, os movimentos sociais de direitos humanos tiveram a noção de que deveriam constituir meios apropriados para realizar os seus fins em um novo contexto, onde as violações não eram mais determinadas, exclusivamente, por motivos políticos e onde se havia restabelecido a arena formal, em que o Poder Judiciário se encarregava de assegurar a vigência dos direitos e garantias reconhecidos pela lei (GOMES, 1998, p.88).

Pode-se dizer assim que a luta pelos direitos humanos no Brasil se descobriu como luta contra o terror, contra o Estado e, depois, com a democratização, passou a tomar para si o papel de mediadora, de articuladora. Diante disso não bastava apenas se associar para lutar contra o Estado, era preciso também reivindicar positivamente e estrategicamente.

Para uma melhor compreensão dessa mudança de foco na militância dos movimentos sociais brasileiros torna-se oportuna a exposição da divisão periódica dos movimentos sociais na América Latina, feita por Scherer-Warren (1993, p.14-25): de 1950 até 1970 a atenção está voltada para a sociedade política, que é entendida como o ponto principal de potencial transformação social, sobretudo os partidos políticos. As organizações da sociedade civil não têm muito destaque nesse momento. A partir dos anos 70 estabelece-se um período denominado ‘transição paradigmática’, com a introdução de novas considerações, a ênfase que recaia nos condicionamentos infra-estruturais dá lugar às potencialidades de articulação em torno da categoria ‘povo’ e ‘nação’. Nos anos 80 destaca-se a existência de uma nova cultura política popular que estaria sendo gerada na América Latina, a categoria movimento social é a referência central, e passa a substituir a categoria classe social. O movimento social substitui a luta de classe, e, em lugar da tomada revolucionária do poder pode-se pensar em substituí-la por transformações culturais e políticas conquistadas no cotidiano dos atores envolvidos (a democracia se torna um valor universal, como foi exposto anteriormente). Finalmente, os anos 90 é momento em que uma nova visão apontaria para o imobilismo, desmobilização ou ‘anti-movimento’ nos países latino-americanos, onde a pobreza e a violência se tornam crescentes. Há uma perplexidade com as transformações no socialismo real, assim, as necessidades históricas conduzem a uma necessidade de se repensar as teorias.

O texto de Coutinho (1984, p.25-26) também é nesse momento revelador das aspirações da intelectualidade de ‘esquerda’ na década de 80 no Brasil, revelando a ênfase dada aos movimentos sociais na substituição da luta de classes e a crença no seu potencial político transformador. Diante disso, os ‘novos movimentos sociais’ serão entendidos como ‘sujeitos políticos coletivos’ e elementos dessa nova democracia, dessa nova sociedade que se forma a partir da década de 80.

1.3.2. Os novos movimentos sociais e a formação das redes de ativismo.

Os novos movimentos sociais surgem a partir da década de 80 quando a categoria movimento social é a referência central, substituindo a categoria classe social, e, movimento social substituindo a luta de classe. Em lugar da tomada da tomada revolucionária do poder pode-se pensar em substituí-la por transformações culturais e políticas conquistadas no cotidiano (SCHERER-WARREN, 1993, p.18). Na década de 90 esses ‘novos movimentos sociais’ passam a fazer das articulações, intercâmbios e da formação de redes temáticas e organizacionais a tônica da sua atuação.

Os dois períodos que irão repercutir, no surgimento dos ‘relatórios alternativos’ ocorrem exatamente a partir da década de 80, quando surge a noção de ‘novos movimentos sociais’; concretizados no sindicalismo urbano e rural, movimentos de bairro, movimento ecológico, feminista, sem-terra e, durante toda a década de 90, quando esses ‘novos movimentos sociais’ começam a se articular em redes constituídas em função de lutas conjunturais (SCHERER-WARREN, 1993, p.09-119).

Essas redes de trabalho (ou *networks*) seriam estruturas típicas da sociedade globalizada e informatizada (que tiveram no avanço tecnológico grande estímulo para sua formação e crescimento) atuando com o intuito de produzir articulações que poderão concretizar alguns resultados estratégicos para esses novos movimentos sociais.

Para Keck (1998, p.08), as redes são formas de organização caracterizadas pela voluntariedade e por padrões recíprocos e horizontais de comunicação e intercâmbio. Essas redes ou *networks* tornam-se a forma de

organização contemporânea dos movimentos sociais, tanto no âmbito interno, quanto no âmbito internacional, como será abordado no próximo ponto.

Assim, diante da transformação da militância que dominava as décadas de 70 e 80, em ativismo, na década de 90, o que demonstra hoje maior vigor são as redes de ativismo, ou *advocacy networks*. *Advocacy*, do termo advogar, pois, como afirma Keck (1998, p.09) advogados defendem causas e essas redes são organizadas exatamente para promover causas, idéias e normas e, freqüentemente envolvem indivíduos que advogam por mudanças políticas, nem sempre facilmente relacionadas com uma compreensão racionalista de seus interesses.

A noção de ‘novos movimentos sociais’ é compreendida nesse momento como a representação daquelas organizações que ganham maior projeção a partir da década de 90 e que não se restringem aos moldes tradicionais, ligados a estrutura da divisão social de classes; à exemplo de partidos e sindicatos. São os movimentos que estão ligados às questões de direitos humanos, não no sentido restrito de combater o modo de produção capitalista, mas no sentido amplo de garantir direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais para proporcionar uma melhoria na condição de vida das pessoas, mesmo que sob a égide de um sistema capitalista.

Ao acrescentar a palavra ‘novos’ ao termo ‘movimentos sociais’, pretende-se refletir as mudanças que marcam a atuação desses movimentos em uma determinada época na qual uma mudança estrutural da sociedade deixa de ser pré-requisito e, ao mesmo tempo, único objetivo a ser alcançado.

A questão central é então compreender o exercício e a prática política, mesmo que não ideológica, dos novos movimentos sociais de direitos humanos no Brasil e sua atuação dentro e fora das fronteiras nacionais, principalmente a partir a partir da década de 90, que é o momento em que se desencadeia o crescimento e a projeção dessas organizações.

Compete, entretanto, fazer uma breve retrospectiva acerca das modificações dessa militância durante as décadas de 70 e 80, identificando alguns de seus principais atores brasileiros, para chegar à denominada materialização dos ‘novos movimentos sociais’.

1.3.3. Movimentos sociais de direitos humanos no Brasil: identificando os veteranos.

Conforme o que foi exposto até aqui, a militância dos movimentos que se relacionavam a causas de direitos humanos durante a ditadura militar estava restrita a um conteúdo político de resistência à opressão. Nesse momento, as Comissões de Justiça e Paz (CJP), a Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) tinham destaque na defesa da liberdade e na proteção dos presos e perseguidos políticos. As ações dessas entidades eram projetadas em um contexto de oposição ao Governo, ou seja, eram caracterizadas como uma militância de ‘esquerda’ que agia em defesa da subversão.

A Igreja católica, logo após o golpe militar, não fez resistência à instauração do Regime no Brasil¹¹. Apenas a partir da década de 70, quando os métodos da perseguição política se tornaram mais violentos (período que vai aproximadamente de 1969-1974) e alguns de seus membros começaram a ser atingidos é que a Igreja Católica começa a servir de instrumento para a denúncia das violações de direitos humanos que estavam sendo cometidas e, assim, começa também a ser perseguida (GONZÁLES, 1994, p.97-109).

O que dá o principal combustível para que a Igreja Católica comece a se envolver com a idéia de direitos humanos é a Teologia da libertação (onde o método da ‘pedagogia do oprimido de Paulo Freire foi aplicado nos ‘Movimentos de Educação de Base: MEB’). Trata-se de uma ideologia cristã que se difundiu inicialmente na América Latina e, mais tarde, em outras partes do mundo, fundamentando-se numa visão de que a Igreja deve fazer uma opção preferencial pelos pobres, engajando-se nas lutas contra as mais variadas formas de opressão. A Teologia da libertação teria como consequência o desencadeamento de um processo histórico de libertação do povo latino-americano, onde os oprimidos devem ser agentes da sua própria história, recuperando a sua dignidade (SCHERER-WARREN, 1993, p. 29-33, 39-40).

¹¹ Vale lembrar que na época do Governo Goulart (1961-1964) a Igreja Católica empreendeu uma campanha a favor da manutenção da propriedade privada e contra os ‘comunistas’ tendo como público alvo a classe média organizando as orações denominadas ‘rosários das família’ e as ‘marchas da família com Deus pela liberdade’ sob o lema: ‘família que reza unida permanece unida’ (SADER, 1990, p 16-17).

A Teologia da Libertação alimentou a criação de algumas organizações e influenciou a participação da Igreja católica na defesa dos direitos humanos. A CJP criada em 1968 como entidade ligada a Conferencia Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), foi um exemplo dessa participação.

A eficácia da atuação da CJP estava atrelada à influência da Igreja Católica na política nacional, embora tivesse também na sua formação alguns membros laicos. Uma das iniciativas de maior repercussão na luta pelos direitos humanos da CJP foi a criação em 1978 dos Centros de Direitos Humanos (CDH's) nas periferias das grandes cidades do país. Esses centros tinham o objetivo de divulgar e denunciar as violações de direitos humanos naquela região, trabalhando com questões relacionadas principalmente a violência policial, saneamento básico, creches, orientação trabalhista e organização de grupos de saúde (VIEIRA, 2005, p.48-49).

A ala da Igreja Católica a qual pertencia a CJP foi também a que gerou o surgimento das Comunidades Eclesiais de Base (CEB's), as pastorais e a FASE (Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional). Na década de 80 estima-se que as CEB's tenham passado de 50 mil grupos, espalhados pelo Brasil.

É exatamente a partir daí, e, depois, com o processo de democratização, que a Teologia da Libertação começa ficar em contraposição com as tendências dominantes e começa a ser perseguida dentro da Igreja, principalmente quando os membros dessa ala 'progressista' demonstram envolvimento com um novo partido que então surgia, o Partido dos Trabalhadores (PT).

A ABI mantinha-se em contraposição com o Regime, principalmente por uma questão de sobrevivência, afinal, enquanto durasse o Regime não existiria liberdade de imprensa e a censura continuaria a inviabilizar o trabalho dos jornalistas e dos meios de comunicação.

A OAB, assim como a Igreja Católica, também não demonstrou uma resistência imediata à instauração do Regime militar no Brasil. Apenas com o recrudescimento da perseguição aos advogados (as) e as mudanças constantes provocadas pelos Atos Institucionais (AI's) é que a OAB começa a manifestar o seu repúdio às atitudes do Regime. A 3ª Conferência Nacional da OAB, realizada em 1968, no mesmo dia em que havia sido promulgado o AI nº5, tinha entre seus

principais temas os direitos humanos. Nas Conferências dos anos de 1974, 1978 e 1984 os temas são respectivamente: direitos humanos, Estado de Direito e democratização. Assim, além da defesa dos presos e perseguidos políticos a OAB, através de suas manifestações públicas, buscava difundir a necessidade da democratização em defesa de uma Assembléia Nacional Constituinte e das eleições diretas (GONZÁLES, 1994, p.97-109).

Os sindicatos também vão representar uma parte importante dessa militância em defesa dos direitos humanos. Na época da ditadura foram parcialmente impulsionados pelo crescimento industrial¹² (SADER, 1990, p.05, 29). Na década de 70 iniciaram sua ressurreição com reivindicações salariais no ABC paulista, o que seria a ponta de lança para outras exigências até aquele momento adiadas e reprimidas (O'DONNELL, 1986, p. 92). Em 1983, no 1º Congresso Nacional da Classe Trabalhadora surge a CUT - Central Única dos Trabalhadores, e, na seqüência, a ação política dos sindicatos vinculada ao movimento de esquerda.

No que tange ao movimento sindical rural durante a ditadura pode-se dizer que há uma significativa disseminação, porém com um caráter acentuadamente assistencialista. Só a partir de 1975 há um crescimento do movimento no campo, que passa a apresentar uma maior pluralidade de atores e diversidade de interesses. Dessa maneira o sindicalismo rural começa a dar sinais de que está se associando aos movimentos sociais, como, por exemplo, nos boicotes e bloqueios de estradas realizados por produtores rurais reivindicando uma melhor política agrícola, nas greves de assalariados e bóias-frias, por melhores condições de trabalho, e, nos acampamentos dos sem-terra, pela reforma agrária (SCHERER-WARREN, 1993, p.97-98).

Atualmente o movimento rural de maior projeção nacional é o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), criado em 1984. Até a eleição do Presidente Lula em 2000 o MST mantinha uma forte vinculação partidária com o PT, depois disso, começa a afirmar uma maior autonomia em relação às estruturas partidárias 'de esquerda'.

¹² Antes de 1964 54% da população brasileira trabalhava no campo e 13% na indústria, após esse ano a proporção era de 74% de industriários para 30% de camponeses (DOS SANTOS, Wanderley Guilherme, O Caminho Novo, Revista Veja, 11/02/1987, p. 05; apud SOARES, 1987, p.55).

O movimento de mulheres também se articula no Brasil, mesmo durante a ditadura militar, principalmente após a realização da Conferência da ONU, realizada no México em 1975, que lançou os anos 80 como 'Década das Nações Unidas para as Mulheres' (OLIVEIRA, 1999, p.112-114).

Aos poucos pequenos acontecimentos vão dando rumo à implantação da democracia política. Em 1978 a emenda constitucional nº 11 de 13/10 revoga todos os atos institucionais do Regime Militar e os partidos políticos que faziam oposição verídica (e não circunstancial) na época da transição democrática no Brasil (partidos comunistas) ressurgem após muitos anos de clandestinidade.

A clandestinidade vinha de longe já que desde o Governo Dutra (1945-1951), período que marca também a Guerra Fria, as atividades do PCB (Partido Comunista Brasileiro) estavam proibidas em resposta às pressões de Washington. O partido comunista mais tradicional, o PCB, havia sofrido uma grande dissidência com o golpe de 64, quando foram criados outros grupos de resistência: Aliança Libertadora Nacional (ALN), Partido Comunista Brasileiro Revolucionário (PCBR) e MR8 (Movimento Revolucionário 8 de Outubro, criado pelos estudantes). Com a possibilidade da democratização, no ano de 1980, surge um novo partido: PT. É assim que o cenário político da transição incluiu entre a esquerda tradicional (PCB e PC do B) mais um partido verdadeiramente oposicionista para a época.

Dessa forma, no decorrer dos anos 80 e 90 vão surgindo no Brasil os movimentos urbanos que afirmam novas identidades sociais diante do Estado, somando-se aos movimentos de direitos humanos e aos partidos, sindicatos e setores progressistas da Igreja Católica. Surge uma sociedade que mostra ter espaço para identidades políticas e atividades diferenciadas, cada uma delas reivindicando sua singularidade. Os espaços abertos para o reconhecimento coletivo, passam a dar lugar aos 'novos movimentos sociais' de direitos humanos.

1.3.4. Movimento, Associação e Coordenação em direitos humanos no Brasil.

Alimentado pelo lento processo de abertura que vai acontecendo entre 1974 e 1985, em 1986, cria-se o Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH). O MNDH surge como rede resultante das movimentações entre várias entidades, especialmente ligado à ala da Igreja Católica de tradição socialista da Teologia da Libertação que havia criado a CJP, com a intenção de coordenar a atuação das entidades de direitos humanos no Brasil.

Vieira (2005, p.11-117) entende que foi exatamente a partir da década de 80, quando surgiu o MNDH, que o tema dos direitos humanos sofreu um ‘isolamento’ do resto da sociedade brasileira, ficando estigmatizado como uma ação restrita a pequenos grupos que tem como objetivo a defesa dos ‘direitos dos bandidos’. O referido autor atribui essa estigmatização a uma visão alimentada pela direita conservadora sobre a política de direitos humanos que estava sendo implantada no sistema carcerário de São Paulo, uma política progressista para a época e que pretendia humanizar o sistema prisional e diminuir a violência dentro do cárcere. Essa política foi implantada pelo Governador de São Paulo, Franco Montoro, eleito em 1982, que tinha no cargo de Secretário de Justiça e Segurança Pública um advogado que havia defendido vários presos políticos e que era ligado a CJP; José Carlos Dias.

Por outro lado, é também a partir da década de 80 que se formam os bolsões de pobreza das grandes metrópoles brasileiras, neles uma enorme população permanece excluída dos serviços essenciais que compõem os direitos econômicos, sociais e culturais (educação, saúde, moradia...) e a violência urbana começa a se tornar evidente nas cidades. Assim, existe uma mudança no tipo de ‘preso’ e de ‘bandido’ que passa a ser defendido pela militância de direitos humanos.

Se durante a ditadura a defesa dos direitos humanos se dava em prol da esquerda laica e religiosa, dos intelectuais e dos estudantes advindos da classe média que estavam sendo torturados e assassinados pelo Regime militar, a partir dos anos 80 os direitos humanos começaram a ser brandidos como artifício legal que servia à defesa da população pobre que passava a circundar os bairros de classe média, e que,

desassistida de oportunidades de emprego e proteção social cometia delitos contra o patrimônio dessa classe, até então protegida desse tipo de violência, embora convivesse com a violência institucional que havia tomado o poder com o seu consentimento.

Essa situação passa a alimentar a ânsia punitiva de uma parte conservadora da sociedade brasileira que não via mais entre aqueles que estavam sofrendo com a violência das polícias (treinadas no caldo de cultura do Regime Militar) os seus iguais, mas sim, aqueles passavam a ameaçar a sua segurança individual e o seu direito à propriedade, ao velho estilo do liberalismo.

O Movimento Nacional de Direitos Humanos, criado em 1986, nasce, portanto, como fruto da luta contra a repressão política e policial no último período da ditadura, vinculado à esquerda, tendo entre seus membros pessoas envolvidas com os partidos políticos que passavam a agir fora da clandestinidade no Brasil. Suas matrizes teóricas são a teologia da libertação, o marxismo e a “filosofia popular”, que se expressa em um saber/fazer oriundo da experiência vivida nas lutas sociais dos bairros” (VIEIRA, 2005, p.67-78). Atualmente, esse movimento possui uma média de 278 entidades filiadas dividindo-se em setores regionais, entretanto, não se pode afirmar que engloba todas as entidades brasileiras que militam na área dos direitos humanos.

Hoje existe uma outra entidade agregadora, com maior visibilidade dentro da militância dos movimentos sociais de direitos humanos que o MNDH. Essa entidade é a Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG), uma associação civil criada em 1991 com o objetivo de constituir uma representação coletiva dos movimentos sociais brasileiros.

A ABONG nasce em um momento onde as associações civis se consagram sob a nomenclatura ‘organização-não governamental: ONG’s’, uma sigla que se firma com a atuação desse tipo de entidade nas reuniões do Conselho Econômico e Social da ONU como se verá a seguir.

A ABONG congrega hoje pelo menos 270 organizações que trabalham em várias áreas temáticas: agricultura, arte e cultura, assistência social, comunicação, desenvolvimento e economia regional, discriminação racial, DST/AIDS, Educação, fortalecimento de outras ONG’s/movimentos populares, justiça e promoção de

direitos, meio ambiente, orçamento público, organização popular/participação popular, questões agrárias, questões urbanas, relações de gênero e discriminação sexual, saúde, segurança pública, trabalho e renda¹³. Por sua vez, dentro da ABONG articulam-se pelo menos vinte redes e fóruns, locais, regionais, nacionais ou internacionais formais ou informais em torno de temas comuns como é típico do ativismo de direitos humanos na década de 90.

Em 2003, por sua vez, cria-se a Coordenação de Movimentos Sociais (CMS) que reúne organizações de representação nacional como Movimentos dos Trabalhadores Sem-Terra (MST), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Central de Movimentos Populares, Marcha Mundial de Mulheres e União Nacional dos Estudantes (UNE). Esse movimento, por sua vez, constitui-se em exemplo legítimo da formação de redes que extrapolam a militância por lutas específicas.

A ABONG pode ser considerada uma prova de que realmente existe uma mudança nos movimentos sociais. As ONG's da década de 90 são diferentes daquelas que atuavam junto aos movimentos populares da década de 80, estão inseridas no que se denomina 'terceiro setor', e que algumas vezes chega a substituir o Estado na prestação de serviços sociais (GOHN, 2003a, p.22).

1.3.5. Anos 1990: o ativismo pelos direitos humanos se transforma em terceiro setor.

O termo 'terceiro setor' começa a ser utilizado após a publicação, em 1975, do estudo *The Third Sector* de autoria de John D. Rockefeller, o primeiro estudo detalhado sobre o terceiro setor na América do Norte, ou seja, sobre as atividades das iniciativas privadas com sentido público na sociedade e seu relacionamento com o Governo (OLIVEIRA, 1999, p.26).

O termo ONG por sua vez foi gerado dentro da ONU, a partir da participação de associações civis nas reuniões do Conselho Econômico e Social – ECOSOC, consolidado no art. 71 da Carta das Nações Unidas e definido pela

¹³ Para mais informações sobre a ABONG ver: <http://www.abong.org.br>.

Resolução 2/3 de 21/06/1946 como toda organização que não foi estabelecida por acordo intergovernamental (TAVARES, 1999, p.17).

O termo ONG é uma definição por exclusão, seria tudo aquilo que não é Governo. Dentro do terceiro setor as ONG's passam a ocupar o espaço do que é 'Público', constituindo uma esfera pública não-estatal.

O espaço público não estatal pode ser definido como “a dimensão aberta, plural, permeável, autônoma de arenas de interação social” (TEIXEIRA, 2001, p.46). No espaço público não-estatal não há a presença do Estado, mas a lógica das ONG's que atuam nesse espaço é a mesma que deveria permear a esfera pública; uma atuação impessoal em prol do desenvolvimento e bem-estar da sociedade.

Dessa forma as ONG's buscam garantir os direitos sociais e o Estado começa a percebê-las como 'parceiras' nessa função, chegando a terceirizar algumas de suas atividades principais. Ressalte-se que o modelo do Estado de Bem-Estar ou *Welfare State* – forma de atuação do poder público na qual o Estado assume com prevalência a prestação dos serviços na área dos direitos econômicos, sociais e culturais - entra em declínio a partir da década de 70, quando o modelo econômico neoliberal encontra na diminuição do Estado a nova fórmula para a organização política e econômica das sociedades.

Embora entusiasta do trabalho das ONG's Souza Santos (2002b, p.176) entende que o poder que aparentemente se retira do Estado para dar à sociedade civil continua a ser, de fato, exercido sob a tutela última do Estado, apenas substituindo, na execução direta, a administração pública pela administração privada e, conseqüentemente, dispensando o controle democrático a que a administração pública está sujeita. A lógica privada (do lucro) combinada com a ausência do controle democrático não pode deixar de agravar as desigualdades sociais e políticas.

Roy (2004) em uma análise ainda mais contundente vai entender que nesse fenômeno de terceirização de funções estatais o que as ONG's fazem é “acalmar a raiva e distribuir a conta gotas, sob a forma de ajuda ou benevolência, aquilo que as pessoas deveriam, normalmente ter direito”.

Na década de 90 o ativismo pelos direitos humanos se pulveriza entre diversas perspectivas¹⁴ formando esse terceiro setor, ou seja, torna-se um ativismo extremamente heterogêneo, afastando-se da prática herdada da militância de esquerda que lutava pelos direitos humanos durante a ditadura e os primeiros anos da transição democrática no Brasil.

O ativismo de direitos humanos na década de 90 extrapola assim os limites tradicionais do associativismo brasileiro e passa a abarcar os temas dos direitos humanos em todas as suas vertentes: homossexuais, sem-terra, trabalhadores rurais, pessoas vivendo com HIV/AIDS, meio-ambiente, criança e adolescente, relações de gênero, democratização da cultura, acesso aos meios de informação, pessoas com deficiência, recursos hídricos, barragens, população indígena, etc....

Gohn (2003a, p.24,25) entende que essa pulverização que fica marcada nos movimentos sociais na década de 90 não significa a ausência de um sujeito histórico definido a partir da estrutura de ‘classe’ (burgueses, camponeses e trabalhadores), mas sim que existe um projeto político ‘policlassista’ que vai militar em prol de transformações culturais e políticas. Nesse momento a violência policial e a tortura ainda fazem parte do combate desse ativismo, mas, são apenas alguns, dentre os vários temas existentes. Existe uma organização em defesa de diversas minorias, trazendo à tona a motivação para o reconhecimento de identidades coletivas.

Conforme citado anteriormente, Scherer-Warren (1993, 14-25) aponta a década de 90 como uma fase de imobilismo e de despolitização dos ‘novos movimentos sociais’. Essa desmobilização seria perceptível diante do declínio “das manifestações nas ruas que conferiam visibilidade aos movimentos populares nas cidades” (GOHN, 2003a, p.19) e da mudança de foco na atuação desses movimentos, que passava a ser menos defensiva uma vez que o Regime Militar não era mais o único responsável pela situação de violação aos direitos humanos.

Entretanto, é a partir da década de 90 que os ‘novos movimentos sociais’ desenvolvem ações mais propositivas no âmbito das instituições judiciais e

¹⁴ Não só se pulveriza entre diversas perspectivas como permite que antigas reivindicações se insiram de maneira renovada no contexto dos direitos humanos. Um exemplo disso é a inclusão do tema reforma agrária no campo dos direitos humanos; “A terra é o núcleo articulador de vários direitos fundamentais. Precisamos de terra para comer, morar, trabalhar e produzir, para estabelecermos a s nossas comunidades; precisamos de terra para exercer a nossa cidadania”: Sofia Monsalve, responsável pela Campanha de Reforma Agrária da FIAN – Food First Information and Action Network, (BONILHA, 2004).

políticas, ocupando espaços institucionais e estendendo suas reivindicações da perspectiva restrita pela vida e pela liberdade individual para a reivindicação pela liberdade social, pela cidadania plena, excedendo os limites da visão originária das democracias liberais. O aparente paradoxo que se forma na década de 90 é, na verdade, a expansão do foco de atuação dos movimentos sociais de direitos humanos para além da luta política e de combate ao terror de Estado, o que desviou as atenções da luta política habitual. Houve decerto uma mudança, mas não um imobilismo.

Nesse momento o Estado não se resume exclusivamente a ‘um inimigo’, como nos tempos do autoritarismo, e a relação da sociedade civil com ele também não se resume apenas ao combate e às exigências restritas, que não atingem o cerne das decisões orçamentárias.

Gohn (2003a, p.17) faz uma diferenciação igualmente válida para identificar as mudanças que acontecem nos movimentos sociais na passagem da década de 80 para a de 90 no Brasil: na década de 80 a mobilização se faz a partir de núcleos militantes que seguem as diretrizes de uma organização, na década de 90 a mobilização se faz para acolher um apelo que propõe uma demanda mais universal, que independe de laços anteriores de ligações a uma determinada organização. A autora irá definir o primeiro período como ‘militância político-ideológica’ e o segundo como ‘Participação Cidadã’.

Diante dessa forma de agir mais propositiva e com chamados mais universais, que se alargam para além da ‘esquerda’ e das estruturas partidárias, a década de 90 constitui-se o momento em que se estruturam as redes dessa nova militância dos direitos humanos: as redes de ativismo.

A luta pelos direitos humanos no Brasil passa a ser uma estratégia que tem como objetivo melhorar a vida das pessoas, através de ações concretas e nas condições atuais, mesmo que isso não implique mudar completamente a sociedade, ou seja, mesmo que ainda não seja possível a consolidação de um novo projeto social ideológico. Essa nova estratégia implicaria em “democratizações parciais” (FRÜLING, 1986, p.02), capazes de gerar impactos e de manter a legitimidade desses novos movimentos pelos direitos humanos.

Hoje, após pelos menos dez anos da transição para o Regime constitucional democrático qual o panorama para a luta nacional pelos direitos humanos? Em primeiro lugar é preciso acatar a observação de Frühling (1986, p.23, 29,36) quando afirma que o golpe de 1964 só fez reforçar as formas de discriminação e de violação que já existiam antes. Obviamente o golpe deixou marcas indeléveis, mas o alcance de um Regime constitucional de direitos não foi por si só uma solução para os problemas estruturais do país, que sempre independeram do Regime político adotado.

Diante disso, a luta pelos direitos humanos durante o período que se segue ao Regime ditatorial no Brasil pôde abrir caminhos para a mudança de foco dos novos movimentos sociais, mas não fez com que práticas antigas, tipicamente contrárias aos direitos humanos, fossem totalmente extintas.

Pinheiro (1999a, p.40) entende que essa situação denota um Estado que, embora não organize mais uma coerção paralela e ilegal, se mostra incapaz, quando não conivente, de debelar essas práticas. Exemplos dessa incapacidade ou tolerância seriam a crescente criminalização¹⁵ dos movimentos sociais e os atos de violência cometidos contra defensores de direitos humanos¹⁶ no Brasil.

Dentro desse sistema complexo que é a trajetória que marca a luta pelos direitos humanos no Brasil se confrontam forças divergentes. Cabe buscar um melhor entendimento sobre os caminhos e os contextos em que esses novos

¹⁵ Alguns exemplos práticos dessa criminalização: o pedido de monitoramento das atividades de uma série de movimentos sociais (Movimento Sem-Terra - MST, Via Campesina, Coordenação dos Movimentos Sociais - CMS, União Nacional dos Estudantes - UNE, Central única dos Trabalhadores - CUT, Pastorais Operárias, Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior - ANDES, Educafro, Conlutas e Central dos Movimentos Populares) enviado pelo Centro de Comunicações e Operações da Polícia Civil (CEPOL), órgão ligado ao Departamento de Inteligência da Polícia Civil do Estado de São Paulo (DIPOL), à todos os distritos policiais de São Paulo (BARBOSA, 2004a). O grupo Tortura Nunca Mais do Rio de Janeiro foi condenado a pagar R\$ 32 mil a quatro policiais federais a título de indenização por danos morais causados por denúncias veiculadas na página que a organização mantém na Internet. A sentença foi assinada dia 03/08/2005 pela juíza Maria Helena Pinto Machado Martins, da 42ª Vara Cível do Rio de Janeiro, no processo 2002.001.078946-0. É certo que a ONG vai recorrer da decisão, mas a sentença abre um precedente e passa a ser uma grande ameaça para todas as entidades que lutam pelos Direitos Humanos e denunciam atos de maus tratos e torturas cometidos por autoridades policiais (CONSELHO MNDH/NE, 2005).

¹⁶ Entre 27 e 27 de Agosto de 2004, na cidade de São Paulo, oitenta e sete defensores (as) de direitos humanos vindos de 20 países das Américas se reuniram na III Consulta Latino-Americana de Defensores e Defensoras de Direitos Humanos. Na declaração final do encontro afirmam que as condições de trabalho dos defensores (as) na região pioraram nos últimos anos, que as políticas estatais e de organismos internacionais como ONU e OEA são, em muitos casos, insuficientes e ineficazes; e que a criminalização dos movimentos sociais vem se transformando em uma tendência. (DECLARAÇÃO FINAL, 2004).

movimentos sociais chegarão às instituições estabelecidas para a defesa dos direitos humanos nas Nações Unidas e em que termos esse novo tipo de militância, consubstanciado nas redes de ativismo, poderá ser útil ao objetivo melhorar a vida das pessoas, dentro do projeto social e ideológico da democracia.

1.4. Ativismo internacional em direitos humanos.

1.4.1. Além das fronteiras: a atuação dos movimentos pelos direitos humanos de natureza nacional e universal.

Uma vez analisado o panorama que implicou nas mudanças da militância pelos direitos humanos no Brasil levando as redes de ativismo, cabe traçar uma análise acerca da projeção internacional desse ativismo, para apreciar, de forma mais sistêmica, em quais condições os movimentos sociais de direitos humanos no Brasil chegam às instâncias da ONU.

Nesse ponto, embora haja uma conexão é preciso diferenciar a atuação de movimentos de direitos humanos nacionais, que começam a utilizar o plano internacional para suas atividades de militância (o que vai desencadear o aparecimento dos relatórios alternativos), e as organizações pelos direitos humanos que são criadas, desde sua origem, para agirem de forma universal, abarcando causas fora dos seus países de origem.

É a diferença que existe entre ONG's de direitos humanos que se ocupam da violação desses direitos no seu próprio país e ONG's de direitos humanos que se ocupam das violações em países estrangeiros, ao que se denomina por INGO's (*International Non-Governmental Organizations*).

Conforme mencionado no início desse capítulo, até a década de 70 o tema dos direitos humanos não tinha nenhuma projeção, inclusive no que tange ao ativismo internacional.

Keck (1998, p.vii) atribui esse silêncio à ausência de fontes independentes e confiáveis sobre denúncias de violação dos direitos humanos. Para essa autora o ativismo internacional de direitos humanos só começa a ganhar alguma

notoriedade a partir de 1968, com as denúncias sobre a situação dos direitos humanos na Argentina feitas a partir dos depoimentos de exilados e refugiados, e em 1973, quando a formação da rede de direitos humanos na América Latina tem seu marco divisor no golpe militar ocorrido no Chile, principalmente porque àquela altura as organizações chilenas estavam prontas para documentar e publicizar o que estava acontecendo no país.

A primeira projeção externa da militância brasileira de direitos humanos também se dá durante a ditadura militar, quando as denúncias de violações na América do Sul começam a chegar nas Nações Unidas. É assim que os tratados internacionais da ONU passam a funcionar como marcos legais da militância pelos direitos humanos dentro do país.

Ressalte-se que, durante a ditadura, esses movimentos sociais já tinham denunciado o Governo militar do Brasil em organizações internacionais não-governamentais, como a Anistia Internacional, e que esta chegou a levar as denúncias à ONU, com alguma repercussão na mídia internacional.

Enquanto a democracia passa a ser colocada como Regime ideal e valor universal, o que ocorre a partir da década de 70, o sistema de proteção dos direitos humanos da ONU vai ganhando alguma visibilidade e, assim, vai se transformando em uma esfera mais segura para o recebimento de denúncias de violação às garantias democráticas e aos direitos humanos.

Segundo Keck, (1998, p.96), nessa época, os órgãos da ONU acabaram se tornando um espaço de encontro para os grupos que estavam formando as redes de direitos humanos, esse foi o caso de órgãos como a Comissão de Direitos Humanos, e a Subcomissão de Proteção de Minorias, que começaram a ter uma atuação mais dinâmica em 1970, com novas regras de investigação, e do Comitê de Direitos Humanos, que começou a funcionar em 1976.

Também é a partir dessa década que se inicia um processo de democratização de regimes autoritários em todo o mundo: Grécia em 1974, Portugal em 1975, Espanha em 1977, alguns países da América Latina durante a década de 80 e, em 1989, o fim do socialismo real e a queda do muro de Berlim.

O ativismo dos direitos humanos feito por organizações de alcance universal também vai começar durante a década de 70 e 80¹⁷, e, as organizações pioneiras em utilizar o plano internacional para suas atividades, originam-se nos países ocidentais, com democracias mais antigas. Em 1961 cria-se na Inglaterra a Anistia Internacional (AI)¹⁸ (hoje presente em mais de 150 países), a Human Rights Watch¹⁹ em 1978, nos EUA e os Médecins sans Frontières²⁰ na França, em 1971. Como se verá com maior profundidade no capítulo seguinte, a ONU dá o reconhecimento público a essa militância, quando, em 1968, o Conselho Econômico Social (ECOSOC) a reconhece sob a nomenclatura de ONG's, ou seja, o que não é Governo.

1.4.2. A Anistia Internacional.

A Anistia Internacional (AI) foi a primeira organização de direitos humanos a ganhar um amplo reconhecimento internacional e serviu (e ainda serve) de base de treinamento para muitos ativistas. A (AI) manteve o seu foco de atuação na situação de indivíduos que estavam sendo vítimas de violação de direitos, mais do que em idéias abstratas e, dessa forma, obteve uma forte identificação entre as vítimas e o público em geral. Embora o foco de ação da (AI) tenha emergido da tradição liberal dos países ocidentais, onde o movimento pelos direitos humanos começou, os direitos estavam incorporados também em normas internacionais e

¹⁷ Contudo, o ativismo internacional de direitos humanos encontra seus primeiros ecos históricos em campanhas muito mais antigas como a campanha anglo-americana para extinguir a escravidão nos EUA (1833-1865), a campanha pelo direito de sufrágio das mulheres (1888-1928), a campanha de missionários ocidentais da China para erradicar a prática dos pés-atados na China (1874-1911) e a campanha empreendida por missionários ocidentais e autoridades britânicas para eliminar a prática da mutilação feminina no Kenya (1920-1931). A ordem de efetividade dessas campanhas é exatamente o seu inverso: a campanha contra a prática dos pés-atados na China foi a que teve resultados mais rápidos, o movimento para o sufrágio feminino demorou mais de meio século para atingir os seus objetivos, a campanha contra a escravidão obteve êxito apenas depois de sessenta anos e de uma guerra civil e a campanha contra a mutilação feminina falhou em modificar essa prática até os dias atuais. Cada uma dessas campanhas começou como com uma idéia que era praticamente inimaginável e se tornando-se mudanças inevitáveis. Essas campanhas são um exemplo do tipo de ideais que as redes de *advocacy* ajudam a difundir e dos contextos domésticos que nos quais esses ideais são ou não absorvidos. Desse modo, fica evidenciado que as estruturas domésticas são definitivas no que tange aos impactos das campanhas. (KECK, 1997, p.39, 41 e 72).

¹⁸ Para mais informações sobre a Anistia Internacional ver: <http://web.amnesty.org/flash/40th/flashmovie.html>. Acesso em 07/11/2005.

¹⁹ Para mais informações sobre a Human Rights Watch ver: <http://hrw.org/about/>. Acesso em 01/11/05.

²⁰ Para mais informações sobre os Médecins sans Frontières ver: <http://www.msf.fr/site/site.nsf/pages/histoire14>. Acesso em 07/11/2005.

tratados que refletiam um certo consenso entre os países de tradição diversa da ocidental.

Para manter o equilíbrio de forças a (AI) selecionou casos urgentes de violação de direitos humanos em países do ‘primeiro’, do ‘segundo’ e do ‘terceiro’ mundo e, a cada mês, lançou uma campanha específica de cartões postais. Isso a protegeu de que fosse acusada de fazer uma campanha contra o Leste ou o Oeste (à época da guerra fria) e consolidou a sua neutralidade (KECK, 1998, p.88). Essa neutralidade que, conforme demonstrado, foi tomando o lugar da militância (de aspecto partidário) para se transformar em um ativismo com apelo mais universal.

1.4.3. A globalização como elemento do contexto.

Um outro elemento que irá compor o contexto que passa a projetar o ativismo internacional dos direitos humanos é a globalização. Forjada no final da década de 70²¹, será mais um fenômeno a unir-se com o surgimento de ONG’s (nacionais e internacionais) que passam a atuar no plano internacional, diante da crescente adoção do modelo democrático pelo Ocidente.

Com a globalização, entende Sousa Santos (2002a, p. 25-102), que haveria um papel crescente das formas de governo supraestatal, consubstanciadas em instituições políticas internacionais que abrangeriam da nova *lex mercatoria* aos direitos humanos. Nesse momento se instalariam várias contradições, dentre elas, uma contradição de natureza política ideológica na qual a energia imbatível do capitalismo globalizado convive com a oportunidade para o desenvolvimento das lutas contra-hegemônicas que caracterizam os direitos humanos.²²

²¹ Nesse trabalho entende-se que o início do fenômeno denominado por globalização ocorre no final da década de 70. Existem alguns autores que entendem que isso ocorre há mais tempo: ver HIRST, Paul, GRAHAME, Thompson. *Globalização em questão*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

²² Talvez um dos exemplos mais conhecidos dessa luta contra-hegemônica seja o movimento social ‘antiglobalização’ que se tornou conhecido a partir das manifestações ocorridas em Seattle em 1998. Além de ser contra a globalização é também anticapitalista. Seus maiores momentos de projeção ocorrem durante as reuniões dos grandes fóruns econômicos mundiais (G8, OMC, FMI, BIRD). Para uma análise mais aprofundada a respeito ver GOHN, Maria da Glória, *Movimentos sociais antiglobalização: de Seattle 1998 a Nova York 2002*. In: *Movimentos Sociais no início do Século XXI - antigos e novos atores sociais*, GOHN, Maria da Glória (Org.). Petrópolis, RJ: Vozes, 2003. p.33-52.

A energia imbatível do capitalismo pode ser entendida como a sua fase mais dura, concretizada na atual e vivenciada globalização econômica. A perplexidade frente ao crescente desrespeito aos direitos humanos, provocada por essa fase tão intensa, parece não deixar espaço para a convivência simultânea dessa forma de capitalismo com a democracia ou com os direitos humanos.

Esse capitalismo enérgico é a matriz hegemônica a qual praticamente todos os Estados atrelam as suas políticas econômica, social e jurídica. Diante disso, se a luta pelos direitos humanos já vinha, dentro das fronteiras nacionais, tendo que abandonar a mudança do Regime econômico como objetivo, atualmente, frente as condições cada vez mais totalizantes e complexas do capitalismo esse objetivo parece estar sendo, cada vez mais, adiado.

Sousa Santos (2002a, p. 25-102) denomina o ativismo internacional dos direitos humanos como ‘cosmopolitismo’, entendendo-o como a globalização de resistência aos localismos globalizados²³. Essa militância constituiria uma globalização de baixo para cima, ou melhor, uma globalização contra hegemônica, afinal, se o global acontece localmente, é preciso que o local contra-hegemônico também aconteça globalmente. Esse cosmopolitismo é, portanto, “o cruzamento de lutas progressistas locais com o objetivo de maximizar o seu potencial emancipatório *in locu* através das ligações translocais/locais” (SOUSA SANTOS, 2002a, p.69). Contudo, ele adverte que mesmo que essa militância tenha uma vocação universal, ela não deixa de estar amarrada a lutas sociais concretas, um exemplo disso seria a própria advocacia transnacional dos direitos humanos que utiliza as instâncias internacionais, mas que visa defendê-los nos locais do mundo onde eles são violados.

A lógica da globalização também faz com que os problemas sociais ganhem um contorno mais complexo, já que as soluções para os problemas que afligem muitos seres humanos deixam de depender unicamente do entorno em que vivem. O fluxo mundial de comportamentos econômicos, culturais e sociais passa a ser determinante para a garantia dos direitos humanos e as direções e destinos desse fluxo passam a ser determinantes na produção de populações marginalizadas, ou seja,

²³ Segundo Sousa Santos (2002a, p. 25-102) localismos globalizados são fenômenos locais que se globalizam com sucesso, por exemplo: a hábito de se alimentar em *fast foods* e globalismos localizados são os impactos específicos das condições locais produzidos pelos imperativos transnacionais, por exemplo: destruição de recursos naturais.

populações á margem dos benefícios do desenvolvimento do capitalismo globalizado, tanto em países do centro, como em países da periferia.

Aqui se repete a imagem de pessoas sem um lugar no mundo, fato analisado por Arendt (2004, p.493) como produção de seres supérfluos. O imigrante africano que mora no subúrbio de Paris também não está em casa na sua cidade natal, ao emigrar procura deixar de ser um marginalizado do seu país de origem, mas ao buscar o seu lugar em uma das capitais dos países do centro está tanto, ou mais, marginalizado do que antes.

A globalização tem, assim, efeitos tão intensos na precariedade da situação dos direitos humanos no mundo quanto os Regimes totalitários, ou burocrático-autoritários. O ativismo internacional (de organizações nacionais e internacionais) pelos direitos humanos pretende ser, então, uma resposta a essa nova conjuntura e começa a canalizar suas atividades para as Nações Unidas, dentre outros focos.

1.4.4. Ativismo brasileiro de direitos humanos e conexões internacionais em busca do ‘poder de embarçar’.

A conexão entre os movimentos de direitos humanos nacionais e as organizações pelos direitos humanos da natureza universal vai se dar exatamente quando o fenômeno das redes de ativismo, mencionado anteriormente como ação típica do comportamento das ONG's na década de 90, é descoberto como um meio capaz de organizar os novos movimentos sociais na ocupação dos espaços institucionais da ONU. Além disso, a própria natureza do tema direitos humanos, converge para uma atuação internacional, principalmente porque o Brasil se tornará signatário de diversos tratados internacionais sobre o tema, dando maior legitimidade às denúncias da militância local.

Atualmente um circuito de redes entrelaça as atividades de um número significativo de organizações nacionais, grandes e pequenas, com ONG's internacionais, que atuam como apoiadoras, financiadoras ou simplesmente como cúmplices de ativismo em uma mesma área de interesse.

Para Keck (1998, p.12-13) esse tipo de entrelaçamento possibilita uma conexão importante para ambos os lados: para os atores da periferia as redes providenciam acesso, influência, informação e recursos financeiros que eles não podem conseguir por conta própria, para os grupos do centro, elas dão credibilidade a afirmação de que há uma luta em conjunto, e não em substituição dos seus parceiros do sul. Dados da União de Associações Internacionais (*Union of International Associations*) no anuário²⁴ de 1999-2000 contabilizam a existência de pelo menos, 62.945 INGO's.

Keck (1998, p.01-02) entende que essas redes transnacionais e nacionais de *advocacy*, seriam distinguíveis pelos princípios e pelos ideais que motivaram a sua formação. Essas redes tentam influenciar resultados e transformar a natureza dos debates políticos, sendo que, pelo menos metade delas estão nas áreas de direitos humanos, meio ambiente e direito das mulheres.

É assim que na década de 90 a militância brasileira de direitos humanos descobre uma forma de aglutinar forças para agir além das suas fronteiras. O *know-how* e o financiamento advindos dessas organizações, que atuavam na ONU com alguma tradição, passam a alimentar uma rede²⁵ de trabalho entre as organizações nacionais e, desse modo, a luta nacional pelos direitos humanos passa a utilizar as organizações internacionais como foros legítimos de denúncia.

Desse modo, a partir de 1968, começam a chegar ao Comitê Internacional da Cruz Vermelha, à Comissão Internacional de Juristas e à Anistia Internacional documentos e relatórios denunciando casos concretos de violação de direitos humanos no Brasil. Em 1970 a Comissão Internacional de Juristas publica um relatório a respeito e solicita ao Governo brasileiro que assegure as condições necessárias para uma visita do Comitê Internacional da Cruz Vermelha e da Anistia Internacional aos locais de prisão e detenção. A solicitação para visita é negada. Em 1971 o Secretário-Geral da Comissão Internacional de Juristas condena, no plenário da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, as perseguições políticas no Brasil. Também em 1971, a Anistia Internacional, a Igreja Católica, dentre outras

²⁴ O anuário com os dados estatísticos está disponível para compra no *site*: <http://www.uia.org/organizations/vol5.php>. Acesso em 09/11/2005.

²⁵ O 'Fórum Social Mundial' pode ser considerado uma "rede de redes" (GOHN, 2003b, p.55). A sua realização o Brasil nos anos de 2001, 2002 e 2005 pode ser um exemplo de como estão entrelaçadas as relações entre ONG's locais e internacionais.

entidades, divulgam o *United Appeal to the Brazilian Government*, (OLIVEIRA, 1999, p.82-84)

É através dessa atuação que o ativismo nacional pelos direitos humanos alcança a representatividade necessária para produzir os Relatórios Alternativos a partir da década de 90.

O ativismo brasileiro de direitos humanos, por sua vez, se apropria do poder de denúncia no âmbito internacional e inicia a sua confrontação com o Governo a partir de um âmbito externo, mas, porque a atuação junto a ONU começa ser encarada como um objetivo legítimo e necessário pela militância dos direitos humanos? A resposta mais cabível é que isso ocorre pelos mesmos motivos que levaram as organizações sociais de alcance internacional, nascidas nas democracias antigas, a utilizar a ONU como foro de denúncia: ‘o poder de embaraçar’ ou ‘*the power to embarrass*’ no âmbito das relações internacionais.

Müller (1991, p.82-97) entende que esse poder de embaraçar é a principal arma dos grupos de pressão que militam a favor dos direitos humanos. A atuação desses grupos tem a intenção de influir nas políticas públicas e, nesse caso, a utilização de uma instância internacional como a ONU ou ONG’s internacionais tem o intuito de dar mais visibilidade as suas ações, e, assim, pressionar o Estado a partir do âmbito externo. Às conseqüências causadas nas políticas públicas nacionais ocasionadas por esse tipo de ‘embaraço’ internacional designa-se “efeito bumerangue” (RUNYAN, p.18,1999).

Keck (1997, p.36) foi quem definiu a idéia de efeito bumerangue, trata-se do efeito provocado quando um grupo nacional alcança aliados externos para trazer pressão ao Governo, de forma que ele mude suas práticas domésticas.

A conexão, para criação desse efeito se dá entre os ativistas domésticos, a mídia e ativistas externos, quando os canais de comunicação entre o Estado e seus atores internos estão bloqueados. Nesse momento, ONG’s locais contornam o Estado e alcançam diretamente aliados externos para tentar trazer pressão externa para dentro de seus países.

O efeito bumerangue criado com essa conexão se curva sobre a indiferença ou a repressão local e coloca a pressão internacional sobre as elites nacionais, as demandas dos grupos que estão sendo ignorados pelos Governos locais

podem, assim, amplificar o alcance das suas reivindicações, fazendo com que elas ecoem com uma nova força na arena doméstica (KECK, 1998, p.12,13, 200).

Desse modo, se foi a partir da década de 70, e durante a década 80, que o modelo político ‘democracia e direitos humanos’ passou a ser propagado como meta. Para todos os Estados que desejassem se integrar aos fluxos da globalização econômica foi só a partir daí que a imagem política de violador dos direitos humanos passou a conter um maior poder de repreensão no âmbito das relações internacionais.

Cientes disso, ressalta Keck (1998, p.24), as redes de ativistas buscam tornar as declarações dos Estados em políticas de responsabilização, pois, uma vez que um Governo tenha declarado publicamente sua adesão a um princípio, como por exemplo, democracia e direitos humanos, as redes podem utilizar essa posição, juntamente com o seu controle de informações, para expor a distância entre discurso e prática, o que pode vir a constranger certos Governos a tentar diminuir essa distância.

Obviamente o ‘poder de envergonhar’, para surtir algum efeito, precisa estar em proporção de forças com o poder do Estado que se pretende denunciar como violador de direitos humanos. É, mais uma vez, um momento de expressão do poder político de cada país nessa conjuntura assimétrica de forças que compõe a globalização. O poder político de um Estado pode afrontar, inclusive, o poder da ONU, portanto, o valor que será dado a esse ‘poder de envergonhamento’ será extremamente variável.

Esse ‘embaraçamento’ ou ‘envergonhamento’ do Governo brasileiro no âmbito internacional como violador de direitos humanos só se tornará possível a partir do momento em que as violações cometidas em território nacional correspondem a violações de tratados internacionais, ratificados voluntariamente pelo país. Desse modo, há um ‘envergonhamento’ do Brasil pelo fato deste descumprir as responsabilidades assumidas na esfera do direito internacional público: é o descumprimento da chamada *international accountability*. Além disso, a crença na democracia pressupõe que as políticas públicas são mais permeáveis à pressão social.

Consubstancia-se assim mais um motivo para que o ativismo internacional de direitos humanos pelo movimento social brasileiro só ocorra a partir

da democratização e da inserção do Brasil no sistema global de proteção dos direitos humanos, como se fará expor a partir daqui.

1.5. A inserção do Brasil no sistema global de proteção dos direitos humanos: reflexos da democratização?

1.5.1. O Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Sistema Global de Proteção.

Existe uma dinâmica da política internacional que influencia a trajetória do Brasil na produção de seus instrumentos legais. Como demonstrado no item acima, algumas dessas influências vêm, não só das relações entre os Estados, ou entre o Estado e seus cidadãos, mas também das relações do Estado com organizações internacionais não governamentais, governamentais e movimentos sociais que atuam desde o plano interno no âmbito internacional.

Através da utilização de mecanismos de pressão essas organizações e movimentos buscam criar uma atmosfera que favoreça a adoção de certas políticas, recomendadas por organizações de direito internacional, em território brasileiro (efeito bumerangue).

Sendo os direitos humanos tema principal desse trabalho cumpre, portanto, identificar a trajetória do Brasil na produção de seus marcos legais dentro dessa matéria. A princípio será exposta, a partir da visão da atuação dos representantes brasileiros na ONU, a dinâmica que circundou a progressiva entrada do Brasil no direito internacional dos direitos humanos do sistema global.

Ao direito internacional dos direitos humanos designa-se toda a construção normativa destinada à proteção dos direitos humanos na esfera internacional, tendo por estrutura tratados, convenções, pactos e declarações construídos por iniciativa e coordenação de organizações internacionais interestatais que se ocupam da matéria. Tais documentos visam, de acordo à natureza dos próprios direitos humanos, alcançar uma aplicação universal, abrangendo tantos países quanto forem possíveis.

Essa natureza universal pode ser compreendida para além de uma mera imposição do Ocidente sobre o Oriente. Como bem expressa Souza Santos (1997, p.122) os direitos humanos podem ser entendidos como uma medida para identificar “o direito de ser iguais, quando a diferença os inferioriza e o direito de ser diferentes, quando a igualdade os descaracteriza”.

Dessa forma, as lutas pelos direitos humanos hoje são intrinsecamente ‘contra-hegemônicas’ e atendem basicamente a grupos oprimidos pela cultura dominante. O propósito dos direitos humanos vai depender de quem os utiliza. A sociedade civil vai utilizar seus instrumentos em total contraposição à vontade dos Estados e a assimetria de forças continuará se refletindo nos resultados desse embate, mas isso não invalida o esforço daqueles que buscam soluções com as armas que estão ao seu alcance.

Dentro dessa perspectiva, o sistema global de proteção dos direitos humanos hoje é todo o aparato legal e institucional criado sob o controle da ONU, desde a sua criação com a Carta das Nações Unidas em 1945. Sem dúvidas, o documento ícone desse sistema é a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948. A partir dela passa-se a buscar uma maior eficácia desse sistema, com produção de instrumentos mais específicos e mais propensos à produção de efeitos concretos, ultrapassando o caráter retórico da Declaração, do que é exemplo o sistema de monitoramento a ser abordado no próximo capítulo.

Nesse ponto, vale destacar que alguns dos tratados de direitos humanos do sistema global estão destinados a uma proteção do indivíduo de forma genérica e abstrata e outros estão destinados à proteção de grupos sociais específicos, em razão de diferenças concretas que os tornam mais vulneráveis. Essas diferentes abordagens são juridicamente complementares. Um exemplo do primeiro modelo de abstração seria a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 e um exemplo do segundo modelo de especificidade seria a Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, de 1965.

Os sistemas regionais de proteção dos direitos humanos (no caso da América Latina sob a égide da OEA – Organização dos Estados Americanos) procuram consubstanciar uma iniciativa semelhante à ONU, mas de alcance mais delimitado, ou seja, regional.

O sistema global, sob responsabilidade da ONU, tem caráter subsidiário aos sistemas de proteção dos Estados. No caso de Estados que adotam a forma federativa, permanece com o Estado, na figura da União, a responsabilidade primeira pela garantia dos direitos humanos, dentro do seu território. Por isso a ONU entende que não serve como desculpa para o descumprimento das responsabilidades assumidas com a ratificação dos tratados do sistema global, a alegação de que a responsabilidade pelo descumprimento seja dos Estados da Federação.

1.5.2. Direitos Humanos: da subversão ao orgulho oficial.

Apenas a partir do processo de democratização que o tema dos direitos humanos passa a ser considerado importante para o Governo brasileiro á nível de política externa, assim, é a partir desse momento que pelo menos oito tratados sobre o tema são ratificados. Essas ratificações inserem o Brasil no direito internacional dos direitos humanos, tanto do âmbito global (com a ratificação de tratados da ONU) quanto do âmbito regional interamericano (com a ratificação de tratados da OEA).

A importância dada ao tema é uma questão diplomática, e, por isso, como ressalta Pinheiro, (1999b, p.06), é uma mudança de foco que tem natureza declaratória. Contudo, embora essa mudança seja feita, inicialmente, apenas na seara dos discursos, ela pode repercutir em mudanças nas estruturas legais e burocráticas e em atitudes políticas do Governo, abrindo espaço para a atuação dos grupos de pressão, que a partir daí podem denunciar a incoerência do discurso diplomático com a prática doméstica.

Por outro lado, a transição não significou apenas a ratificação e a respectiva inserção do Brasil nas instituições e instrumentos de proteção dos direitos humanos (ONU e OEA), significou também que os direitos humanos passaram a gozar de um novo entendimento político, jurídico e social dentro do país, como foi demonstrado anteriormente.

No Brasil, enquanto os direitos humanos no tempo da ditadura eram considerados temas clandestinos, um assunto subversivo, que tinha como único fim proteger a vida e a integridade física daqueles que desestabilizavam os projetos do Regime, com a democratização, passam a ser tema de orgulho para as instituições

oficiais. Dessa forma, quem antes fazia resistência aos direitos humanos passa a fazer questão de incorporá-los no ordenamento jurídico. Dessa maneira, a adoção do discurso dos direitos humanos passa a ser um tema oficial, e não mais subversivo.

A institucionalização democrática da luta pelos direitos humanos passa a buscar os marcos jurídicos internos a partir de tratados internacionais e a luta pela garantia dos direitos humanos sai da “lógica da resistência para a lógica da representação” (MOISÉS, 1985, p.149). Porém, isso não significa que as instituições governamentais criadas com essa finalidade e com espaço para essas representações reflitam a pré-disposição absoluta das instâncias políticas em realmente garantir o respeito aos direitos humanos, pensar dessa forma é almejar que a solução venha de quem quer realizar uma “gestão superficial do assunto, reproduzindo, em realidade, as condições de sua persistência” (CAUBET, 1993, p.46).

Assim é que durante o período do Regime militar a questão dos direitos humanos esteve totalmente ausente do discurso oficial do país, principalmente do discurso do Itamaraty. Inclusive, no que hoje podemos visualizar como um enorme contra-senso, durante suas sustentações orais na ONU, os Ministros das Relações Exteriores do Brasil no período militar chegavam a reivindicar a atuação da ONU e da OEA no combate aos métodos da luta armada de resistência à opressão (assaltos, seqüestros de diplomatas e aeronaves) métodos esses que denominavam como ‘terroristas’²⁶, ou seja, solicitavam a atuação da ONU e da OEA, órgãos que têm, formalmente, o desígnio de garantir os direitos humanos e o regime democrático, na repressão àqueles que lutavam contra um sistema reconhecidamente antidemocrático e violador de garantias fundamentais.

Em discurso proferido em pleno momento de poder da “linha dura” – assim denominado o período em que o General Emílio Garrastazu Médici esteve no poder, de 1969 a 1974, quando o Governo brasileiro tinha na tortura e no assassinato seus meios normais de atuação, autoridades brasileiras se davam ao desatino de acusar os militantes da luta armada de “insanos selvagens” e de pedir a ajuda internacional para combater a luta daqueles que estavam sendo assassinados e torturados, por lutarem a favor da instalação de um Estado democrático de Direito:

²⁶ XXVI Sessão Ordinária da Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas, 1971 (FUNAG, 1995, p.259).

(...) Ações irracionais, como o seqüestro de aeronaves, assaltos e atentados à mão armada, aprisionamento de reféns inocentes, particularmente agentes diplomáticos, assassinatos bárbaros e covardes, são crimes que a opinião mundial repele veementemente e que a Organização dos Estados Americanos já classificou como delitos comuns, e, mesmo, de lesa-humanidade. Fazendo-se eco desse pensamento, a primeira Sessão Especial da Assembléia Geral da OEA reafirmou sua mais enfática repulsa a tais métodos de violência e terror. O Brasil é particularmente sensível ao problema e vive há um mês e meio o drama angustiante de ter um seu representante diplomático aprisionado por seqüestradores abjetos, vítima indefesa dessa **insânia selvagem**. Por outro lado, os graves incidentes dos últimos dias vêm demonstrar que o problema do seqüestro de aeronaves e aprisionamento de reféns está a exigir medidas claras e efetivas dessa Organização, como instrumento da vontade coletiva da comunidade das Nações. XXV Sessão Ordinária da Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas, Ministro Mário Gibson Barbosa, 1970. (FUNAG, 1995, p.250/251), grifo nosso.

Em 1974, ano que marca a posse do General Ernesto Geisel e o início do chamado processo de ‘transição’, não coincidentemente, foi também um ano em que o Brasil marcava posição na ONU em claro clima de contencioso com os Estados Unidos. Um dos motivos desse contencioso era a mais recente imposição da política norte-americana, a política de direitos humanos do Governo Carter²⁷ (1977-1981) e, do outro lado, a inflexibilidade do Governo militar do Brasil em adotá-la (FUNAG, 1995, p.299).

O Governo Carter enquadrava o Brasil em um contexto anti-democrático e anti-direitos humanos e queria impedir a implementação do acordo nuclear do Brasil com a República Federativa Alemã (RFA), mas não teve sucesso e o acordo acabou sendo assinado, em Bonn em 27/6/1975. Carter também chegou a enviar ao Congresso Norte-americano um relatório sobre a situação dos direitos humanos no Brasil (FUNAG, 1995, p.331).

A publicação de relatórios norte-americanos sobre a situação de direitos humanos em diversos países continua acontecendo e é fruto de uma lei federal norte-americana de 1961 que estabeleceu a produção de relatórios anuais, elaborados a partir dos dados colhidos pelas embaixadas estadunidenses, com o texto final consolidado pelo Departamento de Estado Norte-Americano (BACOCINA, 2005).

²⁷ "Hoje estamos todos nos unindo num esforço global em prol da causa da liberdade humana e do Estado de Direito. Esta é uma luta que só será vitoriosa quando estivermos dispostos a reconhecer as nossas próprias limitações e a falarmos uns com os outros com franqueza e compreensão". Foi o que disse ontem de improviso o presidente Jimmy Carter ao responder ao discurso de saudação do presidente Ernesto Geisel, na Base Aérea de Brasília. Geisel formula votos para que a estada do chefe do governo norte-americano entre nós lhe permita "formar uma justa opinião sobre a realidade brasileira" (CARTER: "Juntos pelo Estado de Direito").

Esses relatórios, por sua vez, serviam como instrumento de pressão durante os governos autoritários, assim, as ONG's enviavam informações para as embaixadas para que fossem incluídas no relatório norte-americano como forma de pressionar os seus Governos. A eficácia dessas denúncias às embaixadas norte-americanas fica, entretanto, condicionada pelos objetivos norte-americanos. Dessa forma, se uma denúncia tiver o condão de prejudicar a política externa norte-americana ela não será feita. (KECK, 1997, p.103).

Em 1977, como resposta à pressão do Governo Carter, o Governo brasileiro fazia sua denúncia aos acordos militares que haviam sido feitos com os Estados Unidos em 1952. Esses acordos tinham como objeto a assessoria militar norte-americana e a venda de armamentos dos EUA na América Latina, tendo sido também um dos motivos da criação da escola Superior de Guerra no Brasil em 1949 (MARTINS FILHO, 1999, p.69).

Assim, em 1977, apenas diante desse tipo de pressão, foi que os representantes do Brasil fizeram sua primeira manifestação²⁸ a respeito do tema dos direitos humanos na ONU, expondo a sua visão sobre o assunto nos seguintes termos: os direitos humanos estariam vinculados a problemas de melhoria econômica e política (o argumento tecnocrático). Além disso, a responsabilidade pela sua garantia é tida como exclusiva do Governo de cada país e nenhum outro país pode nela intervir, tratando-se de uma questão 'íntima' da vida nacional.

É nesse mesmo ano, como forma de demonstrar que adere à idéia de Direitos Humanos, mas que quer se proteger de intervenções na sua política doméstica, que o Brasil passa a integrar a Comissão de Direitos Humanos da ONU (FUNAG, 1995, p.339).

Com base na palavra dos seus representantes na ONU pode-se perceber que as resistências do Governo brasileiro aos direitos humanos começam a ceder na medida em que, durante o período de transição política e no início dos anos 80, a economia dava, cada vez mais, sinais de piora, com altos índices de instabilidade e inflação.

²⁸ Tal manifestação ocorreu no discurso do Ministro Antônio Francisco Azeredo da Silveira na XXXII Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU em 1977 (FUNAG, 1995, p.333).

É preciso lembrar que também a partir da década de 80 surgem os novos movimentos sociais, configurando sua livre atuação no país um ganho da transição política. Ao mesmo tempo militância ora acusada de ‘insânia selvagem’ passa a ter representatividade reconhecida com os partidos de esquerda, dividindo com os movimentos sociais a luta pelos direitos humanos. A luta pelos direitos humanos torna-se dessa forma mais ampla, embora se desvie bastante dessa disputa política que marcou os anos da ditadura.

1.5.3. A democracia na vitrine.

É assim que o Governo Sarney, em 1985, na busca de mecanismos de inserção na arquitetura financeira internacional, passa a projetar o Brasil na ONU como um Estado democrático e aberto às demandas externas (FUNAG, 1995, p.433). Nesse momento a democracia era um fator que facilitava significativamente o diálogo com outros países, inclusive o diálogo econômico, daí a área de direitos humanos ter passado a servir como um curso novo para a diplomacia brasileira²⁹.

Entretanto, embora o Governo Sarney se mostrasse retoricamente aberto aos direitos humanos no âmbito da diplomacia, apresentava resistências ao monitoramento da ONU e permanecia com a atitude de que qualquer mecanismo de vigilância sobre o cumprimento dos tratados era uma interferência na soberania (PINHEIRO, 1999b, p.10).

No final da década de 80 e durante toda a década de 90 o tema dos direitos humanos passa a ser recorrente para o Brasil na Assembléia Geral da ONU, principalmente a partir da posse de Collor de Mello como Presidente da República (1990-1992). Collor tinha como objetivo associar a imagem do Brasil à modernidade abandonando a retórica ‘terceiro mundista’. Nas suas palavras proferidas na XLV Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, em 1990 afirmava: “O Brasil é um país ansioso por modernizar-se (...)” (FUNAG, 1995, p.511).

²⁹ Isso ocorre durante a XXXIX Sessão Ordinária da Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas, 1984. Com intuito de reforçar essa nova projeção o Brasil assina também em 1984 os Pactos de Direitos Cívicos e Políticos, de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas cruéis, Desumanos ou Degradantes, que serão ratificados posteriormente.

A atitude positiva em relação à cooperação nos temas de direitos humanos e proteção ao meio ambiente era parte de toda uma visão triunfalista e de superação de velhas estruturas de poder (FUNAG, 1995, p. 508). A partir desse momento o tema “Democracia e Direitos Humanos” passa a ser uma constante no discurso brasileiro na ONU. Os direitos humanos passam a ser afirmados como universais e a erradicação da pobreza passa a ser apontada como meio para sua garantia³⁰.

Nessa mesma época, a democracia também passa a ser definitivamente o modelo jurídico interno do país e a Constituição Federal de 1988 é apresentada na vitrine da política externa brasileira como marco institucional de democratização. O seu texto demonstra grande preocupação com a garantia dos direitos humanos, marcando com título de ‘cláusula pétrea’ a Carta constitucional.

A tendência do Regime militar de resistir aos mecanismos de monitoramento que havia sido alimentada pelo Governo Sarney começa a arrefecer. Em 1990 o então Presidente Collor recebe uma comitiva da Anistia Internacional (*International Amnesty*) e o então Ministro de Relações Exteriores, José Francisco Rezek, recebe uma comitiva da *Human Rights Watch*. Ambas as organizações vêm ao Brasil com o intuito de investigar casos concretos de violação dos direitos humanos (PINHEIRO, 1999b, p.12).

A adoção do direito internacional dos direitos humanos passa a ser uma realidade, principalmente, a partir do início da década de 90, no Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2003). Esse período demonstra-se definitivo para a absorção do tema dos direitos humanos na política externa do Brasil. Nesse momento o país quer passar uma imagem de transparência e diálogo com a sociedade civil, apagando qualquer marca de autoritarismo.

Com isso, durante a 90 o Brasil passa a reconhecer e aceitar o sistema de monitoramento da ONU, também como parte do objetivo de reforçar essa imagem de transparência do Governo. A soberania deixa de ser alegada como fator impeditivo para o monitoramento e o país se mostra disposto a colaborar com os Comitês e os relatores da ONU. Seguindo esse fluxo, em 1996, o Ministério de Relações Exteriores cria o Departamento e Direitos Humanos e Temas Sociais.

³⁰ XLVII Sessão Ordinária da Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas, 1992, Ministro Celso Lafer (FUNAG, 1995, p.548).

A realização da Conferência das Nações Unidas sobre o meio Ambiente e Desenvolvimento, a ECO-92, no Brasil e a participação ativa da delegação de diplomatas brasileiros na Conferência Mundial de Direitos Humanos realizada em Viena em 1993 também são alguns dos principais reflexos da absorção e desse novo modelo de transparência em uma imagem democrática e ‘pró-direitos humanos’³¹.

A ECO-92, realizada no Rio de Janeiro em 1992, foi um momento de projeção externa de um Brasil que buscava alavancar a idéia de modernidade, tão cara aos temas ambientais. Nesse momento uma profusão de ONG’s ambientalistas no Brasil projetavam a imagem de um país democrático e aberto aos movimentos sociais, com grande repercussão na mídia.

Destaca-se a participação do Brasil na Conferência de Viena tendo em vista a importância atribuída a essa reunião por todas as obras que tratam do tema direitos humanos. Essa importância decorre principalmente do significativo número de Estados e ONG’s³² que participaram e do conteúdo da Declaração e Programa de Ação que foi resultante do encontro. A Conferência de Viena projetou o binômio ‘democracia e direitos humanos’ a nível global, reforçou a importância do sistema de monitoramento e reconheceu a importância do trabalho das ONG’s.

Os representantes diplomáticos do Brasil (na época sob o comando do substituto de Collor, Itamar Franco) ocuparam a presidência do Comitê de Redação da Conferência e, antes, durante e depois da realização de Viena buscaram projetar seu significado e suas recomendações em território nacional. Antes da realização da Conferência o Itamaraty realizou um Seminário em Brasília anunciando o objetivo de abrir um diálogo com a sociedade civil para preparar a atuação do país na Conferência³³.

Durante a Conferência a missão brasileira recebeu instruções para manter um diálogo aberto com as ONG’s, realizando um fórum paralelo

³¹ Sobre a imagem de transparência do Brasil na década de 90 cf. Alves (2003, p.71-72) que além de estudioso dos direitos humanos é diplomata “(...) Com os órgãos internacionais competentes, com as principais ONG’s e com autoridades estrangeiras vem o Governo mantendo diálogo franco. O ânimo construtivo e o espírito transparente dessa política se traduzem, ainda, do ponto de vista jurídico, pela adesão do Brasil a todos os Pactos e Convenções internacionais relevantes sobre a matéria”.

³² Participaram da Conferência 171 Estados, 813 ONG’s internacionais foram credenciadas como observadoras e mais de 2000 ONG’s reuniram-se em um Fórum paralelo (OLIVEIRA, 1999, p.97).

³³ Essa Conferência foi resultado de uma sugestão apresentada ao então Ministro das Relações Exteriores em 1992, Fernando Henrique Cardoso, pelo Núcleo de Estudos da Violência da USP (NEV/USP), pela Comissão de Justiça e Paz (CJP) e pelo Instituto Teotônio Vilela. O encontro se realizou em 1993, no Itamaraty em Brasília e contou com a presença de 30 ONG’s (PINHEIRO, 1999b, p.16).

(PINHEIRO, 1999b, p.11). Depois, buscando dar aplicabilidade ao Programa de Ação estabelecido em Viena, o Ministério da Justiça passou a organizar uma série de encontros com ONG's nacionais que haviam participado da Conferência para reunir sugestões e criar uma agenda nacional de direitos humanos, o que irá desencadear a promulgação do Programa Nacional de Direitos Humanos³⁴.

Entretanto, em que pesem os discursos pró-direitos humanos na década de 90 casos de violação (a exemplo das chacinas de Vigário Geral e da Candelária ocorridas em 1993) com repercussão internacional continuaram a manchar a imagem democrática do país nas Nações Unidas (FUNAG, 1995, p.555).

O Presidente Lula, por sua vez, amplia o discurso de um país preocupado com o nível de vida de sua população e com o combate das condições de pobreza. Na LIX Assembléia Geral da ONU ocorrida em 2004, o Presidente denuncia o caráter assimétrico e excludente da globalização. No seu discurso atribui à globalização a responsabilidade pelo aprofundamento da miséria e da regressão social no mundo, exige a reforma do modelo de desenvolvimento global para a garantia de instituições internacionais efetivamente democráticas e defende o progresso, por meio de um desenvolvimento ético e ambientalmente sustentável. Não há uma menção direta ao termo direitos humanos, que passa a ser colocado em termos de justiça social, mas existe destaque aos valores do humanismo; “Só os valores do Humanismo, praticados com lucidez e determinação, podem deter a barbárie” (DISCURSO DO PRESIDENTE, 2004).

Mais uma iniciativa que se alinha à tentativa oficial de apagar a imagem então contraproducente do autoritarismo é a ratificação de vários Tratados internacionais do sistema global de proteção. Todavia, os primeiros tratados de direitos humanos do sistema da ONU ratificados pelo Brasil antecedem a democratização, o primeiro a ser ratificado foi a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, em 1951, após a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, em 1952, a Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher e a Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio, em 1957, as Convenções de Genebra

³⁴ Declaração e Programa de Ação de Viena (1993), 71: A Conferência Mundial de Direitos Humanos recomenda que cada Estado considere se é desejável projetar um plano nacional de ação identificando as medidas através das quais deverá melhorar a promoção e a proteção dos direitos humanos. (tradução nossa). 71. *The World Conference on Human Rights recommends that each State consider the desirability of drawing up a national action plan identifying steps whereby that State would improve the promotion and protection of human rights* (VIENNA DECLARATION AND PROGRAMME OF ACTION, 1993).

sobre o Direito Internacional Humanitário, e, em 1968, a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial. No que tange a esta última em junho de 2003 foi reconhecido expressamente o Art.14 estando aceito o uso das ‘comunicações individuais’³⁵.

Já dentro do período histórico denominado como transição democrática foi ratificada a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) em 1984 e, em 2001 o seu Protocolo Opcional³⁶ que permite a apresentação de comunicações individuais e a instauração de inquérito. Em seguida, em 1989, é ratificada a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, e em 2006 é reconhecido pelo Brasil o uso do sistema de petições individuais previsto no Art. 22³⁷. A Convenção sobre os Direitos da Criança foi ratificada em 1990 e, em 2004, foram ratificados os seus protocolos opcionais: ‘Crianças em Conflitos Armados’ e ‘Venda, Prostituição e Pornografia de Crianças’. O Pacto Internacional de Direitos Cíveis e Políticos e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais foram ambos ratificados em 1992.

Existem outros instrumentos do sistema global de proteção que também foram ratificados pelo Brasil, entretanto, o trabalho se deterá na análise dos instrumentos que possuem um corpo autônomo de monitoramento convencional (os Comitês) e que, por isso, são considerados os mais importantes.

Diante do exposto é possível concluir que a partir da democratização, uma estrutura econômica ineficaz e destruída pelo Regime militar aparenta encontrar na democracia e nos direitos humanos um novo modelo político. Nesse momento os direitos humanos servem como uma atração para que as atenções internacionais se voltassem para as ‘novas economias’, tornando-se um fator de credibilidade internacional.

³⁵ Cf. Decreto nº 4738 de 12/06/2003.

³⁶ Decreto nº 4316 de 30/07/2002. A ratificação desse protocolo foi fruto de uma campanha mundial do movimento de mulheres e suas respectivas ONG’s denominado “Os Direitos das Mulheres não são facultativos”, essa campanha teve início da Sessão Especial de Beijing +5, promovida pelas Nações Unidas em junho de 2000 em Nova York (<http://www.agende.org.br/campanhacedaw6main.asp>. Acesso em 12/09/05). Contudo, a utilização dos mecanismos desse protocolo é ainda incipiente, até setembro de 2005 foram submetidas apenas duas comunicações individuais e instaurado um único inquérito, nenhum deles para avaliar denúncias contra o Brasil.

³⁷ O Art. 22 da Convenção contra Tortura foi reconhecido pelo Decreto nº57 de 2006.

É assim que o tema dos direitos humanos, estando indissociável da democracia, passa a fazer parte da política externa brasileira como um das provas de que a transição democrática teria sido bem sucedida. Na década de 90 passam a constituir uma prova de que a democracia estaria se consolidando e de que o país havia se modernizado, tornando-se um parceiro confiável.

Se a democracia vem para o discurso oficial como solução para o desgaste do autoritarismo, principalmente por conveniência e necessidade da política econômica, e sendo a diplomacia um “jogo da elite” (PINHEIRO, 1999b, p.35) é de se esperar que a consolidação da democracia, que seria teoricamente a etapa final da democratização, não ocorra na prática, mesmo porque a democracia, nesse momento, é concedida e não conquistada.

Assim, seguindo o objetivo de ter uma visão mais ampla da dinâmica política internacional que influencia a trajetória do Brasil na produção de seus marcos legais, será analisado a seguir como a inserção do Brasil no sistema internacional de proteção dos direitos humanos da ONU vai implicar a adoção de alguns marcos jurídicos internos.

1.6. Marcos legais de direitos humanos no Brasil e a adequação a um novo modelo.

1.6.1. A adequação constitucional ao novo modelo.

Os marcos jurídicos de direitos humanos no Brasil traduzem a identidade política do plano interno com a projeção externa de um Estado democrático de Direito que passa a fazer parte do discurso brasileiro a partir do final da década de 80, ou seja, os direitos humanos se tornam, ao tempo em que a democracia passa a ser o novo Regime político, um elemento comum às políticas externa e doméstica.

A Constituição Federal é assim a primeira norma de projeção interna que busca se harmonizar com a nova estratégia de valor político do Brasil. Como momento jurídico inaugural do binômio ‘democracia e direitos humanos’ a

Constituição Federal de 1988 é apontada como marco da cultura de cidadania que passaria a vigorar nesse novo contexto democrático.

Os movimentos sociais também se mantiveram dentre os setores em que a percepção a respeito dessa Carta foi a de um instrumento legítimo para a melhoria nas condições dos direitos humanos no país. Isso se deveu, principalmente, à pressão exercida pela militância nacional de direitos humanos para que normas de proteção fossem incluídas com prioridade no texto. De fato, o trabalho dessa militância esteve facilitado, à época da constituinte, pela própria postura política do país, que passava a propugnar pela idéia de direitos humanos como algo intrínseco à vocação política do Brasil.

Assim, as referências aos direitos humanos iniciam-se já desde o preâmbulo da Constituição de 88, onde o Estado brasileiro estaria destinado a: “assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar”, passando por diversos artigos, dentre eles o art. 1º, onde a dignidade da pessoa humana é fundamento do Estado democrático de Direito, o art. 3º, onde existem referências expressas à solidariedade, liberdade e igualdade e o art.4º onde a prevalência dos direitos humanos é princípio que rege as relações internacionais (inciso II). Os artigos 5º á 11º são todos inspirados na doutrina dos direitos humanos, compondo o título específico do texto constitucional para tratar da questão, o Título II: “dos direitos e garantias fundamentais”, que especifica no seu Capítulo I a questão “Dos direitos e deveres individuais e coletivos” e no seu Capítulo II “Dos direitos sociais”.

Além desses artigos de natureza mais geral colocados no início do texto da Constituição, outros artigos se dedicaram a temas específicos de direitos humanos, principalmente a partir do artigo 193 onde uma série de capítulos esmiúça o Título VIII: “Da ordem Social”, contextualizando temas como saúde, previdência e assistência social, educação, cultura, meio ambiente, família, criança e adolescente, idosos e índios.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 é, dessa forma, uma das instituições legais que se alinha à tentativa oficial de apagar a imagem então contraproducente do autoritarismo. É unânime a informação de que esta é a Constituição brasileira com maior viés dedicado à temática dos direitos humanos, abrangendo desde dos direitos de formato mais tradicional (ou de primeira geração),

como os direitos ‘civis e políticos’, até direitos ‘econômicos, sociais e culturais’ (ou de segunda geração).

Não se deve acreditar, porém, que com a promulgação da ‘Constituição cidadã’, os militares tenham deixado de ter peso na condução da política nacional, mesmo porque essa Constituição foi feita ao gosto das Forças Armadas³⁸. Dessa forma, alguns de seus dispositivos demonstram que há uma influência não só dos movimentos sociais pelos direitos humanos, mas, também, das antigas forças que conduziam com exclusividade os rumos da política nacional.

Exemplo dessa influência é que a Constituição de 88 dá as Forças Armadas o poder de intervenção em assuntos internos³⁹ (por exemplo o art.91, §1º,III e IV⁴⁰) e o serviço militar continua obrigatório. Segundo Sader, (1990, p.53), no segundo exemplo está presente uma decisão ligada à manutenção de características do Regime burocrático autoritário, já que os quartéis funcionam como locais onde jovens ainda são doutrinados com a doutrina da Segurança Nacional para serem jogados contra o seu próprio meio social, caso isso seja necessário. Além do mais, as polícias militares estaduais continuam subordinadas às Forças Armadas, reproduzindo uma ditadura miniaturizada no exercício do seu poder de violência, principalmente contra a população pobre do campo e da cidade.

Tomado por esse ponto de vista a Constituição de 1988 não é exclusivamente o reflexo do trabalho e da reivindicação de setores favoráveis à instalação de um Regime democrático. Além do mais, ressalta Aguiar (1986, p.72), a Constituição trabalha com ditames híbridos e opostos: “abertura lenta e gradual, democracia responsável, liberdade sem liberdades ou libertinagem, desenvolvimento com segurança, um direito de greve que não permite greve e de um Poder Executivo mais igual que outros Poderes”. Significa dizer que as instituições formais

³⁸ Todas as reivindicações das Três Armas foram contempladas, sem emendas, na elaboração preliminar do texto da Constituição de 1988 pelo parecer datado de 24/05/1987, do relator da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, Deputado Ricardo Fiúza (PFL-PE) (CAUBET, 1987, p.20)

³⁹ A primeira intervenção dessa natureza ocorreu em 1988 na CSN - Companhia Siderúrgica Nacional (privatizada em 1993), em Volta Redonda, Estado do Rio de Janeiro, por causa de uma greve, com a morte de três operários (SADER, 1990, p.53).

⁴⁰ Nesse artigo o Ministro de Estado da Defesa, juntamente com os Comandantes da Marinha, Exército e Aeronáutica (juntamente a outros membros do ‘Conselho de Defesa Nacional’) opinaram sobre a possibilidade de estado de defesa, de sítio e intervenção federal e sobre as iniciativas necessárias a garantir a independência nacional e a defesa do Estado democrático.

democráticas ainda precisam ser tuteladas pelos fortes, afinal “o povo é desordeiro e as instituições civis são fracas” (AGUIAR, 1986, p. 74).

Diante disso, embora tenha um conteúdo ‘garantista’⁴¹, não se pode esquecer que ainda falta muito para que a democracia formal seja suplantada pela garantia real dos direitos protegidos por essa Carta Constitucional.

1.6.2. A ONU por um Plano Nacional de Direitos Humanos.

Os Programas Nacionais de Direitos Humanos (PNDH I e PNDH II) também merecem ser apresentados como marcos jurídicos domésticos, inseridos dentro dessa dinâmica política que aufere seus princípios do plano internacional.

A idéia de elaborar um Programa Nacional de Direitos Humanos é proposta pela ONU e desenvolvida no transcorrer da Conferência de Viena de 1993. O conceito inicial é de que as melhorias na área de direitos humanos dependem fundamentalmente dos Governos dos países membros e que, embora a pressão externa possa fazer alguma diferença, as disposições acerca do assunto não podem simplesmente ser impostas de fora para dentro (OHCHR “a”, 2002, p.08).

Assim, para que existam mudanças efetivas na área de direitos humanos é preciso que esse tema seja estabelecido á título de política pública, ou seja, é preciso um planejamento social que aloque os recursos necessários para dar efetividade a esses direitos. Por isso existe a recomendação de Viena de que os Estados devem estabelecer um Plano Nacional de direitos humanos.

A ONU (OHCHR “a”, 2002, p.08) entende que para que um Plano Nacional de direitos humanos tenha efeitos concretos é preciso: educação, treinamento, um sistema judicial independente, vontade política e recursos financeiros. O compromisso dos Governos com o cumprimento dos planos também é vital, tanto para o seu processo de elaboração, como para o alcance de resultados

⁴¹ A doutrina jurídica conhecida como Teoria Geral do *Garantismo* é um modelo de Direito baseado no respeito à dignidade da pessoa humana e seus Direitos Fundamentais, a idéia é superar a democracia formal e alcançar a democracia material através da garantia efetiva dos direitos humanos. Para mais ver: DA ROSA, Alexandre Morais, *O que é Garantismo Jurídico?*. Florianópolis: Habitus, 2003. 112 p.

satisfatórios desses programas. A elaboração deverá, necessariamente, envolver a participação da sociedade civil organizada já que é ela possui uma noção real não só dos problemas da área de direitos humanos como é a que mais se beneficiará de um plano nacional profícuo.

O Plano Nacional será, dessa forma, um instrumento político que vai ajudar os Estados-membros da ONU a cumprirem com suas obrigações internacionais (OHCHR “a”, 2002, p.15). Evidentemente, o alcance prático desse tipo de medida vai variar de acordo com o comprometimento e com a quantidade que recursos materiais e financeiros de cada país.

Os recursos são assim parte integrante do Plano, já que sem eles este se torna inoperante. O entendimento da ONU (OHCHR “a”, 2002, p.100) é de que os recursos destinados à promoção dos direitos humanos são investimentos no progresso social e, portanto, constituem representações de valores sociais e do grau de interesse de um determinado Governo na sua população.

Pode-se, concluir então que o efeito prático dos tratados internacionais de direitos humanos está bastante vinculado ao comprometimento de cada país com o seu Plano Nacional de direitos humanos.

A continuidade das políticas públicas, a concepção de objetivos realizáveis, o monitoramento e a avaliação regular, o comprometimento e o conhecimento amplo da sociedade a respeito também são fatores relevantes para a eficácia de um plano nacional de direitos humanos. Como qualquer outro tipo de política pública a avaliação dos objetivos e estratégias adotadas são essenciais para o progresso das medidas, que nesse caso específico, têm como finalidade a melhoria do nível de vida da população.

1.6.3. O Primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos.

Utilizando-se dessa compreensão o Brasil elaborou ao longo de 1995 o seu primeiro Plano Nacional, ou melhor, seu primeiro “Programa Nacional de Direitos Humanos”. O primeiro Programa Nacional do Brasil é assim o reflexo imediato do tipo de participação que os diplomatas brasileiros tiveram na

Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena, realizada em 1993, em consonância com o que foi apresentado no item anterior.

Foi assim, com o objetivo de harmonizar a atuação da diplomacia brasileira às políticas internas, que o Governo do então Presidente Fernando Henrique Cardoso começou a se preparar para cumprir uma das recomendações da Declaração e Programa de Ação de Viena, a de elaborar um plano nacional de direitos humanos (cf. nota 34).

A idéia do Programa Nacional de Direitos Humanos também se consolida no Governo quando, em 1995, o Plano Nacional de Direitos Humanos da Austrália chega ao gabinete do então Ministro de Relações Exteriores, Nelson Jobim, e é apresentado ao Presidente Fernando Henrique Cardoso como sugestão para as comemorações do Dia da Independência em 1997 (PINHEIRO, 1999b, p.22).

A proposta inicial do Programa de 1996 foi feita pelo Núcleo de Estudos de Violência da Universidade de São Paulo (NEV/USP), à pedido do Governo. Essa proposta foi discutida, entre 1995/196 em seminários regionais, realizados em seis capitais brasileiras, e na 1ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, organizada pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara de Deputados⁴², realizada em Brasília.

Em 13 de maio de 1996 o primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos foi promulgado através do Dec. Nº 1.904 (ANEXO I). Além de Viena, a inspiração inicial para a elaboração desse Relatório também foi retirada do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, ratificado pelo Brasil em 1992.

Diante disso, em abril de 1997 o governo federal criou a Secretaria Nacional de Direitos Humanos (SEDH), vinculada ao Ministério da Justiça, para coordenar a Execução do Programa.

Durante o início do Governo Lula, no ano de 2002, a SEDH ganhou *status* presidencial e a proposta do Governo era no sentido de criar um Ministério

⁴² A Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados (CDHM) foi criada em 1995 e não é dotada do poder de votar projetos de lei como as outras Comissões da Câmara. A CDH foi presidida pelo Deputado Nilmário Miranda (PT-MG), de março de 1999 a março de 2000 e pelo Deputado Marcos Rolim (PT-RS), de março de 2000 a março de 2001. Dados expostos por Vieira (2005, p-132-137) demonstram a total inoperância dessa Comissão entre os anos de 1995 e a 1997 (curiosamente a década de ouro dos direitos humanos no discurso oficial com projeção externa), por exemplo, das 318 denúncias recebidas pela Comissão em 1996 apenas, 58 chegaram a ser apreciadas.

que, tendo a Secretaria Especial dos Direitos Humanos como núcleo, poderia agregar também a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, a Secretaria Especial para Políticas de Promoção da Igualdade Racial e entidades como a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) (SAKAMOTO, 2005).

Contudo, em julho de 2005 essa Secretaria perdeu seu *status* ministerial, mesmo diante das críticas dos movimentos sociais, e foi transformada em Subsecretaria de Direitos Humanos (Medida Provisória nº 259 de 21/07/2005) subordinada à Secretaria-Geral da Presidência da República. Em dezembro de 2005, pressionado por críticas dos movimentos sociais, uma nova lei restituiu o *status* ministerial da Secretaria.

Na 2ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, ocorrida em 1997 foi feita a avaliação do primeiro ano de vigência do Programa Nacional de Direitos Humanos. Constatou-se que diversas medidas, principalmente legislativas, foram tomadas⁴³, por outro lado, não foi realizada uma das propostas consideradas mais importantes contempladas pelo Programa; a criação de um cadastro nacional de inadimplentes sociais, ou seja, a relação de Estados e Municípios que não cumprem suas obrigações mínimas na área de direitos humanos. Em relação ao exercício de 1997 constatou-se que a Comissão de Implementação do programa não se reuniu uma única vez no primeiro ano de vigência do programa⁴⁴ e que não foram destinadas verbas no orçamento de 1997 para sua implementação (VIEIRA, 2005, p.120-122, 140).

Já na 6ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, ocorrida em 2001, foi apontada a necessidade de um sistema de proteção aos direitos humanos fundamentado nos Princípios de Paris (resolução da Assembléia Geral da ONU publicada em 1993). Os Princípios de Paris ou “Princípios relacionados ao status das

⁴³ Entre as principais medidas legislativas que resultaram de proposições do PNDH I figuram o reconhecimento das mortes de pessoas desaparecidas em razão de participação política (Lei nº 9.140/95), a transferência da justiça militar para a justiça comum dos crimes dolosos contra a vida praticados por policiais militares (Lei 9.299/96); a tipificação do crime de tortura (Lei 9.455/97); e a construção da proposta de reforma do Poder Judiciário, na qual se incluí, a chamada ‘federalização’ dos crimes de direitos humanos’ consubstanciada na Emenda Constitucional nº 45/2004. Para mais informações sobre as medidas do 1º Programa Nacional adotadas pelo Governo ver: PINHEIRO, Paulo Sérgio e MESQUITA NETO, Paulo, Programa Nacional de Direitos Humanos: avaliação do primeiro ano e perspectivas. *Política Externa*, Vol.3, nº2, p.117-134, set/out/nov, 1997.

⁴⁴ Essa denúncia foi feita pelo deputado Nilmário Miranda á época deputado federal pelo PT e Presidente da Comissão de Direitos Humanos da Câmara. Em 2004 ele foi nomeado Secretário Especial de Direitos Humanos.

instituições nacionais” recomendam a criação de uma instituição nacional com competência para promover e proteger os direitos humanos. Disso surge o Projeto de Lei nº 4715 de 1994, que tinha como finalidade transformar o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (órgão criado durante o Regime Militar em 1964⁴⁵) em Conselho Nacional dos Direitos Humanos. Esse Projeto tramitou até o ano de 2004, mas não chegou a ser promulgado.

1.6.4. O Segundo Programa Nacional de Direitos Humanos.

Em 13 de maio de 2002, ainda sob a Presidência de Fernando Henrique Cardoso, é promulgado o II Programa Nacional de Direitos Humanos⁴⁶, (Decreto nº 4.229 de 13/05/2002 - ANEXO II). No texto desse I Programa, consolidado pelo NEV/USP, o Governo se compromete a implementar os tratados internacionais do qual o Brasil é parte, sendo a sua implementação do Programa de responsabilidade da atual Subsecretaria de Direitos Humanos, com a participação e o apoio dos órgãos da Administração Pública Federal. O II Programa Nacional também contou com a colaboração das ONG's brasileiras⁴⁷ na sua produção e apresenta uma visão mais ampla do que o I Programa pois inclui, dentre seus objetivos, o cumprimento das disposições sobre direitos econômicos, sociais e culturais apresentando metas nas áreas de saúde, educação, saneamento, cultura e trabalho, previdência e assistência social, moradia, meio ambiente, alimentação, cultura e lazer.

O II Programa também determina a instalação de uma comissão interministerial encarregada de coordenar a elaboração dos relatórios periódicos sobre a implementação de convenções e tratados de direitos humanos, dos quais o Brasil é parte, assim como promover cursos de capacitação para os servidores públicos encarregados da elaboração desses relatórios.

⁴⁵ O Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH) um órgão colegiado e foi criado pela Lei nº 4.319, de 16 de março de 1964. Tudo indica que sua atuação é limitada a ações burocráticas de pouca repercussão.

⁴⁶ Os Anexos do 2º Programa Nacional podem ser encontrados na íntegra em: <http://www.presidencia.gov.br/sedh/>. Acesso em 14/11/05.

⁴⁷ Para a elaboração do II Programa de Direitos Humanos, foram realizados seminários regionais desde o final de 1999, em São Paulo, Brasília, Amapá, Bahia, Paraíba, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul e Rio de Janeiro. Os seminários foram realizados pelo Núcleo de Estudos da Violência – NEV/USP em parceria com órgãos governamentais e organizações não-governamentais (II PNDH, 2002).

Além disso, foram estabelecidas formas de acompanhamento e monitoramento das ações contempladas no II Programa Nacional, baseadas na relação estratégica entre a implementação do programa, a elaboração dos orçamentos em nível federal, estadual e municipal e planos de ação anuais, os quais definirão as medidas a serem adotadas, os recursos orçamentários destinados a financiá-los e os órgãos responsáveis por sua execução.

Embora seja uma mostra da possibilidade de amadurecimento da política pública de direitos humanos as avaliações a respeito do cumprimento desse II Programa também não são muito animadoras. Dados do Instituto de Estudos Sócio Econômicos (INESC) apontam que diante da aprovação do Plano Plurianual 2000/2003 (PPA 2000/2003) foram suprimidos mais de oitocentos programas voltados para a proteção dos direitos humanos e, no PPA 2004/2007 dos 57 programas existentes pelo menos 30 foram excluídos, a maioria deles ligada ao cumprimento dos direitos econômicos, sociais e culturais. Além disso, a execução orçamentária e física do PNDH II vem sendo feita aquém do nível previsto desde 2003 (A POLÍTICA DE DIREITOS HUMANOS, 2005).

O INESC aponta o ano de 2005 como ‘alarmante’ uma vez que dezenove programas do PNDH II tiveram menos de 10% de execução dos recursos previstos; dentre eles “Saneamento ambiental urbano”, “Desenvolvimento Sustentável da Reforma Agrária”, “Atendimento sócio-educativo do adolescente em conflito com a lei”, “Promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente”, “Alimentação saudável”, “Atenção Integral à Saúde da Mulher” e “Proteção da adoção e combate ao seqüestro internacional”. Os programas “Proteção Social à pessoa portadora de deficiência”, “Atenção hospitalar e ambulatorial no Sistema Único de saúde” e “Integração de políticas públicas de emprego, trabalho e renda” (A POLÍTICA DE DIREITOS HUMANOS, 2005). Nas Secretarias de (Promoção da Igualdade racial, Política para Mulheres e na própria Subsecretaria de Direitos Humanos) a situação não é diferente e a execução também se apresenta abaixo da média.

A inexecução orçamentária na área de direitos humanos faz parte de uma situação generalizada da política orçamentária governamental em relação aos gastos sociais; o INESC aponta que até o dia 20 de agosto de 2005 foram liquidados apenas 40,75% do valor total autorizado para essa área (INESC, 2005).

A 9ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, a última que aconteceu até o final do ano 2005, merece ser apontada como mais um passo em falso na busca de garantir eficácia aos direitos humanos no Brasil. Essa Conferência aconteceu em entre 29/06 e 02/07 de 2004 com o tema: “Construção do Sistema Nacional de Direitos Humanos”. Mais uma vez a intenção era a de criar um sistema de proteção aos direitos humanos fundamentado nos Princípios de Paris (resolução da Assembléia Geral da ONU publicada em 1993). O posicionamento da SEDH desde a 8ª Conferência (na época já sob o comando de Nilmário Miranda) foi o de que as decisões tomadas na 9ª Conferência teriam caráter deliberativo.

Contudo, o relatório com o conteúdo das decisões não foi divulgado⁴⁸ (IWASSO, 2005) e nenhuma das decisões tomadas ganhou caráter deliberativo; exemplos disso são iniciativas como um Disque-denúncia na área de direitos humanos e o Programa nacional de Defensores (as) de Direitos Humanos⁴⁹.

Conclui-se, portanto, que no âmbito interno a ação do Governo aponta para uma tendência de diminuição de verbas destinadas à implementação de políticas públicas na área social, além do corte crescente dos programas na área de direitos humanos e da baixa execução orçamentária⁵⁰. Os dados orçamentários podem ser

⁴⁸ Existe entretanto a Declaração da 9ª Conferência ou Carta de Brasília, elaborada pela sociedade civil após sua realização. Esse documento está disponível em: http://www.caritasbrasileira.org/src/carta_bsb.pdf. Acesso em 17/11/2005.

⁴⁹ O Disque denúncia chegou a ser lançado após a 9ª Conferência (com a presença do Presidente da República que fez um telefonema simbólico) e logo depois desativado (IWASSO, 2005). Esse sistema tinha como objetivo receber todo tipo de denúncia sobre violações de direitos humanos dando a elas o devido encaminhamento. As denúncias recebidas seriam registradas e utilizadas como dados legítimos para orientar as prioridades nas políticas públicas de direitos humanos. Já o Programa de Proteção à defensores de direitos humanos não produziu até hoje nenhum efeito, nem há perspectivas para sua implantação.

⁵⁰ Vale à pena expor o entendimento do Subsecretário de Direitos Humanos em exercício no ano de 2005, Mário Mamede, sobre a política de cortes e de baixa execução orçamentária na área de direitos humanos: “Carta Maior – *Há poucos dias, a imprensa deu destaque à crítica feita por algumas entidades em relação à diminuição dos recursos do governo para o Fundo da Infância – a verba seria a menor dos últimos anos. O contingenciamento de recursos vem se mostrando uma realidade da Secretaria de Direitos Humanos também. Com a perda do status de ministério, como fica a questão orçamentária agora?* Mário Mamede– Desde o momento que Nilmário me convidou para assumir a secretaria, disse que só haveria sentido em ocupar uma função pública se eu pudesse manter todo o meu modo de pensar, de ver o mundo, de ser militante de direitos humanos. Pra mim, é um compromisso absolutamente inarredável. Em nenhum momento vou questionar a legitimidade da crítica social. Ela existe e tem embasamento na realidade objetiva. Há um contingenciamento de recursos que tem acompanhado todas as ações do governo. Entendo as razões do governo também – é preciso equilíbrio na condução da gestão público – e devo chamar a atenção para o fato de que, na gestão do Nilmário, houve um grande esforço para a redução do contingenciamento. Mas há a compreensão de que, num país como o nosso, com graves desigualdades sociais, com uma dívida histórica enorme para com o seu povo, os recursos públicos serão sempre finitos diante das demandas. Portanto, essa equação recursos finitos para uma demanda que é bastante grande sempre acontecerá neste e em qualquer outro governo. Nilmário foi buscar parceria com outros setores da sociedade, com as empresas estatais, de economia mista, para viabilizar ações políticas e

entendidos como fator crucial para a implementação dos mecanismos que darão sentido prático aos direitos humanos e à democracia no Brasil.

Desse modo, tudo leva a crer que não existe ressonância eficaz da identidade política do plano doméstico, que é adaptada à projeção externa de Estado democrático de Direito, o que passa a fazer parte do discurso brasileiro a partir do final da década de 80, conforme exposto anteriormente.

É preciso destacar também a vinculação oportunista que marca a atuação dos partidos dos trabalhadores com o tema dos direitos humanos. Quando fazia parte da oposição ao Executivo (cf. nota 44) esse partido marcava com firmeza sua posição nas conferências nacionais, cobrando ações do Governo da época. Uma vez que passou a ocupar os cargos de comando e gerenciamento da política nacional de direitos humanos, sua atuação não foi capaz de agregar nenhum tipo de melhora à execução do programa nacional.

O rompimento dessa cadeia jurídica e institucional se dá exatamente quando os instrumentos de viabilidade prática dos direitos humanos passam a ser eliminados, em função de contingências econômicas e a idéia de democracia viva, onde a finalidade do poder político é a promoção do bem público, não encontra nenhum tipo de suporte nas políticas públicas que se tornam um sintoma de mais pura omissão governamental.

A conjuntura atual demonstra o grau de desinteresse do Governo brasileiro no progresso social e a comprovada capacidade do Estado no que diz respeito ao mau-gerenciamento proposital dos recursos indispensáveis para melhoria das condições de vida da sua população. Fica a certeza de Arendt (1989, p.331), de que as privações de direitos do mundo contemporâneo estão mesmo vinculadas à perda de uma comunidade política disposta e capaz de garanti-los.

destinar recursos para o Fundo da Criança. No passado, o maior volume aportado ao fundo tinha sido em torno de um milhão. Nós fizemos uma estimativa de 42 milhões para o fundo; não chegamos a isso, mas temos a certeza de um aporte de 20 milhões, algo que nunca se tinha sido visto. O meu papel é buscar convencimento dentro do espaço de governo para que o contingenciamento à secretaria seja o menor possível. **CM** – *Mas para o próximo ano há uma previsão de cortes ou o orçamento continua o mesmo?* **MM** – O Brasil tem uma economia que se coloca no cenário da globalização com compromissos que têm que ser honrados. Está em curso um estudo conduzido pela área econômica no sentido de prever o disponível orçamentário para cada uma das secretarias do ministério no ano de 2006(..)”. (BARBOSA, 2005b)

Conclusão.

Em primeiro lugar conclui-se que compreender os antecedentes históricos e a situação atual dos direitos humanos é essencial para o entendimento da realidade brasileira. O tema permanece assim legítimo e necessário.

Compreender ‘a situação’ é também nesse momento transpor a crença na eficácia jurídica da norma e buscar nas atitudes concretas da sociedade civil e do Governo brasileiro as razões para que este país continue a ser renovado, diariamente, pela ruptura com o valor da pessoa humana enquanto conquista histórica.

A crença no regime democrático com respeito aos direitos humanos, para além da garantia do direito de propriedade, se mantém como perspectiva real e necessária, não importa se por falta de um modelo melhor ou se por uma dose utópica na visão que é necessária para prosseguir.

A transição democrática é o estágio divisor de águas, mas não o fator de garantia para a implantação do regime democrático no Brasil. Entretanto, as limitações impostas à democracia que se faz possível no país não invalidam a sua legitimidade como regime potencialmente transformador da situação de ausência de garantia dos direitos humanos, e, como meio para reabsorção do controle do Estado pela sociedade civil.

Os fatos apresentados demonstram que o binômio ‘democracia e direitos humanos’ galgou ares de maior intensidade no âmbito da sociedade civil do que do Governo brasileiro e, enquanto a sociedade civil encarou-o como fator de responsabilidade (ou *accountability*) o Governo encarou-o como fator de oportunidade.

A democratização política do Brasil permite que uma nova qualidade de condições viabilize a rearticulação da sociedade civil, fazendo com que a luta pelos direitos humanos passe de militância ao ativismo, pulverizando-se em causas de apelo mais universal e organizando-se em redes que se entrelaçam continuamente. Surgem espaços para o reconhecimento coletivo de ideais e o uso desmedido do poder de coerção do Estado deixa de ser a preocupação essencial dos movimentos sociais pelos direitos humanos.

Os novos movimentos sociais da década de 90 substituem o poder da luta de classes e as articulações políticas ganham nas redes de trabalho, ou *networks*, uma nova forma de comunicação e intercâmbio. Consolida-se o ativismo em redes dentro dos mais variados temas de direitos humanos.

A articulação dos movimentos sociais brasileiros segue esse caminho de mudanças e passa a compor um terceiro setor repleto de organizações não governamentais, às quais costuma-se atribuir um potencial transformador sem concorrentes.

Por outro lado, o público que passa a ser alcançado pela proteção normativa dos direitos humanos se consolida como a população pobre e/ou vulnerável do campo e das cidades brasileiras. A frase “Direitos humanos são direitos para proteger bandidos” passa a ser a máxima e a rejeição das elites brasileiras a respeito do tema é total. Estimuladas, em parte, por essa crença social, práticas contrárias à garantia dos direitos humanos e à livre atuação dos movimentos sociais se mantêm como uma constante no Brasil.

As Nações Unidas se consolidam como arena de pressão e como foco para um ativismo internacional de direitos humanos que combina organizações de natureza nacional e de natureza universal. A fusão desses dois tipos de organização amplia a o poder de projeção das denúncias de violação de direitos humanos e traz sob forma de ‘efeito bumerangue’ um potencial capaz de re-arrumar a ordem de forças que se impõe na prática dos movimentos sociais brasileiros.

Esse ativismo internacional busca influir nas políticas públicas internas através da visibilidade internacional dos problemas internos, ele é a globalização de baixo pra cima, é a resistência à incapacidade organizada dos Governos de garantir os direitos humanos.

Diante disso, o ‘poder de envergonhar’ um Estado que ratifica livremente tratados internacionais de direitos humanos, para depois descumpri-los, ainda é maior daquele que não os ratifica. Quando o Brasil se insere no Direito Internacional dos direitos Humanos abre espaço para que isso aconteça.

É possível entender que quando a democracia e os direitos humanos passam a ser um valor político estratégico, a postura retórica dos Governos muda substancialmente e leva a uma mudança na atuação diplomática do Brasil. Isso,

entretanto, não pode ser entendido como predisposição governamental de resolver os problemas de direitos humanos ou de melhorar a condição de vida da população.

As instâncias governamentais continuam avessas à garantia dos direitos humanos e fazem o possível para que as políticas públicas destinadas a garantir esses direitos sejam meramente retóricas, nulas à nível orçamentário, inexistentes à nível de resultados e ineficientes sob qualquer ponto de vista que não seja o meramente propagandístico exigido para um bom desempenho nas eleições.

Capítulo 2 –Monitoramento dos Direitos Humanos no sistema global de proteção.

Introdução.

O primeiro capítulo teve como objetivo apresentar o contexto à nível de organização social e política no Brasil em que se torna possível o surgimento dos Relatórios Alternativos. Neste capítulo o objetivo principal será mostrar o contexto institucional, dentro do âmbito do sistema global de proteção dos direitos humanos em que isso se torna possível, desvelando a natureza desses relatórios e o que eles podem representar no âmbito do Direito Internacional e das leis e políticas públicas domésticas.

O foco principal será o sistema o monitoramento dos direitos humanos. Assim, a idéia é expor um organograma dinâmico do funcionamento do sistema de proteção dos direitos humanos que se subordina ao Conselho Econômico Social (ECOSOC) e à Assembléia Geral da ONU.

Dentro desse propósito serão identificadas as circunstâncias que regem a formação dessa necessidade de “monitorar”, que surge com a Comissão de Direitos Humanos (CDH), e os tipos de sistemas de monitoramento que se seguem a esse fato: o sistema extraconvencional e o sistema convencional.

Diferenciando e especificando as características de cada tipo de monitoramento será feito um breve relato de como o monitoramento extraconvencional de direitos humanos tem acontecido no Brasil.

Entretanto, tendo em vista que o tema principal desse trabalho é a participação da sociedade civil brasileira em um dos mecanismos de monitoramento convencional de direitos humanos, o sistema de relatórios, é o funcionamento desse tipo de sistema que será analisado com maior profundidade.

Revelando os mecanismos convencionais de monitoramento, o funcionamento e a base legal de cada Comitê responsável pelos principais instrumentos de proteção de direitos humanos do sistema global, estará traçado o

cenário institucional onde as obrigações do Brasil no sistema de monitoramento convencional da ONU devem ser prestadas.

Nesse momento o mecanismo dos relatórios é o elemento de maior importância. Assim, o histórico de criação, a utilidade, a função, a natureza e o procedimento desse mecanismo serão apresentados no sentido de identificar em quais condições se torna possível a participação das ONG's na apresentação de relatórios sobre os direitos humanos no Brasil.

O descumprimento por parte dos Estados da obrigação de apresentar os relatórios será um dos principais motivos que, unido a toda movimentação do ativismo nacional e internacional de direitos humanos exposta no primeiro capítulo, trará à tona a oportunidade de surgimento do fenômeno dos Relatórios Alternativos nas suas várias formas.

2.1. Formação do sistema ONU de proteção e monitoramento dos Direitos Humanos.

2.1.1. Órgãos de direitos humanos das Nações Unidas.

A ONU (Organização das Nações Unidas) é o órgão que constitui e administra o sistema global de proteção dos direitos humanos. Formalmente, a ONU parte do princípio de que a dignidade, inerente a todos os membros da família humana, é fundamento da paz no mundo (primeiro parágrafo da Declaração Universal de Direitos Humanos). Sua Carta de fundação (artigo 55) afirma que com o fim de criar condições de estabilidade e bem estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, a ONU favorecerá o respeito universal e efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.

Contudo, para chegar a um entendimento sobre o que a ONU pode fazer pela proteção dos direitos humanos é preciso conhecer o funcionamento dos seus vários órgãos, fundos e programas. Desse modo, os órgãos deliberativos principais

da ONU que se relacionam com a temática dos direitos humanos são a Assembleia Geral (AG), o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), o Conselho de Segurança e a Corte Internacional de Justiça (CIJ). Quatro das suas agências especializadas têm como fundamento de sua existência a proteção dos direitos humanos em diferentes áreas: Organização Internacional do Trabalho (OIT), Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), Organização Mundial da Saúde (OMS) e Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO). Dentre os fundos e programas também relacionados com os direitos humanos existem: o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD), o Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para as Mulheres (UNIFEM), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (UNHCR). Destaque-se, igualmente, como entidades autônomas, o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (OHCHR) e o Programa das Nações Unidas em HIV/AIDS (UNAIDS).

Na esteira de proteção dos direitos humanos, sob a égide da ONU, os órgãos mais recentes são os Comitês de monitoramento. Esses Comitês são conselhos que acompanham o (des)cumprimento dos tratados, pactos e convenções de direitos humanos firmados sob a égide das Nações Unidas, pelos Estados-partes. São eles: o Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial - *Committee on the Elimination of Racial Discrimination*: CERD, o Comitê de Direitos Humanos - *Human Rights Committee*: HRC, o Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher - *Committee on the Elimination of Discrimination Against Women*: CEDAW, o Comitê contra Tortura - *Comitee Against Torture* : CAT, o Comitê em Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - *Committee on Economic, Social and Cultural Rights*: CESCR e o Comitê dos Direitos da Criança - *Committee on the Rights of the Child* : CRC.

O objetivo nesse momento é analisar a formação do sistema de monitoramento dos tratados de direitos humanos das Nações Unidas, ou seja, do sistema de vigilância que pretende monitorar os Estados-partes no cumprimento das

obrigações que foram assumidas quando da ratificação dos tratados⁵¹ de direitos humanos. Assim sendo, diante da enorme quantidade de órgãos especializados, fundos e programas relacionados com a temática dos direitos humanos, serão analisados com maior rigor apenas os Comitês, organismos que têm relação imediata com a questão do monitoramento.

Contudo, cabe fazer uma breve análise dos principais órgãos da ONU com os quais os Comitês se relacionam, o mais importante deles é a Assembleia Geral. A AG é composta por todos os Estados membros das Nações Unidas, onde cada membro tem direito a um voto⁵². É o órgão essencialmente deliberativo, de supervisão e de crítica. A Assembleia se reúne em sessões anuais periódicas e em sessões especiais convocadas pelo Secretário-Geral, pelo Conselho de Segurança ou pela maioria dos membros das Nações Unidas (Art.20 da Carta das Nações Unidas).

A Assembleia Geral poderá discutir quaisquer questões ou assuntos que estiverem dentro das finalidades da Carta (Art.10) e tem dentre suas competências fazer estudos e recomendações destinados a promover a cooperação internacional no terreno político, incentivar o desenvolvimento progressivo do direito internacional e a sua codificação e promover a cooperação internacional nos terrenos econômico, social, cultural, educacional e sanitário, favorecendo o pleno gozo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais (Art. 12 da Carta). Dentro de suas atribuições (dispostas nos Capítulos IX e X da Carta) está a de fazer recomendações⁵³ aos Membros das Nações Unidas ou ao Conselho de Segurança.

⁵¹ Nesse trabalho a palavra ‘tratado’ está sendo utilizada em sentido genérico, incluindo Convenções, Declarações e Pactos.

⁵² Carta das Nações Unidas Art. 18 – “1. Cada Membro da Assembleia Geral terá um voto.

2. As decisões da Assembleia Geral, em questões importantes, serão tomadas por maioria de dois terços dos Membros presentes e votantes. Essas questões compreenderão: recomendações relativas à manutenção da paz e da segurança internacionais; à eleição dos Membros não permanentes do Conselho de Segurança; à eleição dos Membros do Conselho Econômico e Social; à eleição dos Membros dos Conselhos de Tutela, de acordo como parágrafo 1 (c) do Artigo 86; à admissão de novos Membros das Nações Unidas; à suspensão dos direitos e privilégios de Membros; à expulsão dos Membros; questões referentes o funcionamento do sistema de tutela e questões orçamentárias.

3. As decisões sobre outras questões, inclusive a determinação de categorias adicionais de assuntos a serem debatidos por uma maioria dos membros presentes e que votem.” (<http://www.unicef.org/brazil/uncarta.htm>, acesso em 01/08/05).

⁵³ Carta das Nações Unidas Art. 11:

“1. A Assembleia Geral poderá considerar os princípios gerais de cooperação na manutenção da paz e da segurança internacionais, inclusive os princípios que disponham sobre o desarmamento e a regulamentação dos armamentos, e poderá fazer recomendações relativas a tais princípios aos Membros ou ao Conselho de Segurança, ou a este e àqueles conjuntamente.

2. A Assembleia Geral poderá discutir quaisquer questões relativas à manutenção da paz e da segurança internacionais, que a ela forem submetidas por qualquer Membro das Nações Unidas, ou pelo Conselho

Contudo, o Art. 12 da mesma Carta ressalva que enquanto o Conselho de Segurança estiver exercendo, em relação a qualquer controvérsia ou situação, as funções que lhe são atribuídas pela Carta, a Assembléia Geral não fará nenhuma recomendação a respeito, a menos que o Conselho de Segurança solicite.

A Assembléia estabeleceu a divisão interna de alguns Comitês temáticos, são eles que dão continuidade ao seu trabalho durante o ano. Cada Estado-membro deve estar representado em cada um dos comitês, tendo direito a voto. Normalmente os itens relativos aos Direitos Humanos são tratados pelo Terceiro Comitê (Comitê Social, Humanitário e Cultural) ou diretamente pela Assembléia Geral. Os relatórios de cada comitê contêm as considerações sobre as matérias analisadas, o resultado da votação e um projeto de resolução para posterior aprovação na Assembléia Geral em plenário, onde poderá ser adotado na íntegra, emendado ou rejeitado (CENTRE FOR HUMAN RIGHTS, 1994, p.6-7).

2.1.2. O Conselho Econômico e Social: ECOSOC.

O Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) é o órgão superior de cooperação do sistema de proteção de direitos humanos da ONU, está subordinado à Assembléia Geral e é composto de representantes de cinquenta e quatro Membros das Nações Unidas, eleitos pela Assembléia Geral (Art.61 da Carta). O Conselho geralmente tem três sessões anuais, além das sessões especiais que podem ser requisitadas pela maioria de seus membros, pela Assembléia Geral ou pelo Conselho de Segurança (CENTRE FOR HUMAN RIGHTS, 1994, p.14). Desde 1998, fora dos períodos de sessões, o ECOSOC inaugurou a tradição de se reunir com representantes das instituições de *Bretton Woods* (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional)⁵⁴.

de Segurança, ou por um Estado que não seja Membro das Nações unidas, de acordo com o Artigo 35, parágrafo 2, e, com exceção do que fica estipulado no Artigo 12, poderá fazer recomendações relativas a quaisquer destas questões ao Estado ou Estados interessados, ou ao Conselho de Segurança ou a ambos. Qualquer destas questões, para cuja solução for necessária uma ação, será submetida ao Conselho de Segurança pela Assembléia Geral, antes ou depois da discussão.

3. A Assembléia Geral poderá solicitar a atenção do Conselho de Segurança para situações que possam constituir ameaça à paz e à segurança internacional. 4. As atribuições da Assembléia Geral enumeradas neste Artigo não limitarão a finalidade geral do Artigo 10” (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS).

⁵⁴ Essas consultas marcam uma cooperação interinstitucional que abriu caminhos para a realização da Conferência Internacional para o Desenvolvimento realizada no ano de 2002 em Monterrey, México.

O Conselho tem competência para fazer estudos e relatórios a respeito de assuntos internacionais de caráter econômico, social, cultural, educacional, sanitário e conexo, para elaborar recomendações destinadas a promover o respeito e a observância dos direitos humanos, à Assembléia Geral, aos Membros das Nações Unidas e às agências especializadas, para preparar projetos de convenções a serem submetidos à Assembléia Geral e para convocar conferências internacionais sobre assuntos de sua competência (Art.62 da Carta). O Conselho coordena a atividade de quatorze agências especializadas, dez comissões funcionais, cinco comissões regionais e recebe os relatórios de pelo menos onze fundos e programas. As agências especializadas têm o direito de estar representadas nos encontros do Conselho e de participar, sem direito à voto, das suas deliberações. Vale destacar a existência de um Comitê de ONG`s, com *status* consultivo, vinculado ao ECOSOC, que atualmente é composto por pelo menos duas mil e cem organizações (CENTRE FOR HUMAN RIGHTS, 1994, p.14).

Dentre os programas e fundos que se relacionam com o ECOSOC de forma horizontal estão o UNICEF, o UNCTAD, o UNIFEM e o UNHCR, e como entidades autônomas o OHCHR e a UNAIDS. Diretamente ligados à temática dos direitos humanos, como órgãos subsidiários e hierarquicamente subordinados ao ECOSOC estão a Comissão sobre a condição jurídica e social da mulher (Comissões funcionais), os Comitês de monitoramento dos tratados de Direitos Humanos (os seis principais comitês anteriormente citados), as Comissões *ad hoc*, que podem ser criadas para atender a casos específicos, e o Fórum Permanente em Questões Indígenas (PFII) (ver ANEXO III: organograma das Nações Unidas).

Assim, em consequência do relacionamento hierárquico, os relatórios dos Comitês de monitoramento e suas normativas e decisões devem ser submetidas ao ECOSOC, em plenário, para sua aprovação.

2.1.3. Da Comissão ao Conselho de Direitos Humanos (CDH): abstenção, intervenção e seletividade.

A Comissão de Direitos Humanos é a autora dos tratados que compõem o sistema global de proteção dos direitos humanos e, por muito tempo foi a responsável pela coordenação do sistema de monitoramento extraconvencional.

A Comissão de Direitos Humanos (CDH), era um órgão político subordinado ao ECOSOC e à Assembléia Geral. Foi criada em 1946, contava com 53 Estados-membros das Nações Unidas em distribuição equitativa entre representantes das regiões que a compõem. Seus membros eram eleitos pelo ECOSOC em um sistema rotativo de representação geopolítica. A CDH se reunia em sessões anuais de seis semanas entre os meses de março e abril, podendo ser convocada extraordinariamente.

Vale destacar que o Brasil tornou-se membro da CDH em 1978, onde até 1984 a sua atuação foi sempre no sentido de negar a aprovação dos instrumentos de controle de proteção dos direitos humanos (OLIVEIRA, 1999, p.90). O Informe nº 1 do PAPEDH (p.26-27, 2005) demonstra que a entrada do Brasil na CDH em pleno Regime ditatorial não teve nenhuma conexão com o mérito do tratamento dado pelo país à situação dos direitos humanos, muito pelo contrário, teve como objetivos ocupar um espaço de decisão onde fosse possível resguardar o Brasil de uma imagem negativa e, ao mesmo tempo, enfraquecer e inviabilizar o trabalho da CDH.

A fases de atuação do Brasil na CDH dividiram-se assim em três etapas: Regime autoritário (1977 á 1985), democratização (1985 á 1991) e Regime democrático (a partir de 1991). Só no último período a diplomacia brasileira determinou uma nova forma de tratar o tema dos direitos humanos, agindo de forma mais colaborativa com o sistema de monitoramento da ONU.

Por sua vez, a evolução dos trabalhos da Comissão pode ser dividida em três etapas: redação de normas, de 1947 á 1954, promoção de atividades educativas (cursos e publicações), de 1955 á 1966 e, a última, a partir de 1967 até os dias atuais: iniciativas práticas para a proteção dos direitos humanos. Os dois primeiros momentos seriam ‘abstencionistas’ e o último ‘intervencionista’ (ALVES, 2003, p.06).

Assim, inicialmente, a CDH tinha como função principal produzir os textos dos tratados de direitos humanos das Nações Unidas e, posteriormente, por uma sucessão de fatores, passou a ser o órgão que coordenava o monitoramento extraconvencional dos direitos humanos. Iniciou-se aí sua prática intervencionista.

No seu período abstencionista, ao discutir que atitude tomar diante do recebimento de denúncias de violações dos direitos humanos, a CDH optou por limitar-se a tomar conhecimento de tais denúncias. A Resolução 2 (XXIII), documento E/259, §2º 75 (V) de 1947, aprovada pelo ECOSOC, decidiu que a CDH que não estava autorizada a tomar “nenhuma medida a respeito de reclamações concernentes aos direitos humanos” (MOLTENI, 1985, p.50).

A Comissão inaugurou o uso da autoridade de monitorar o respeito aos tratados de direitos humanos, quando começou sua prática intervencionista, em 1967, e estabeleceu, através do ECOSOC, a Resolução 1235 (XLII) de 06/06/1967 sob a nomenclatura “Questão de violações dos direitos humanos e liberdades fundamentais, inclusive políticas de discriminação racial e de *apartheid*, em todos os países, com referência especial aos países e territórios coloniais e dependentes”. Nessa resolução estava autorizado o exame de denúncias de violações de direitos humanos e liberdades fundamentais países específicos, podendo a CDH, realizar um estudo aprofundado das situações que revelem um padrão sistemático de violações de direitos humanos reportando-as ao ECOSOC.

O primeiro fato enquadrado na Resolução 1235 foi o regime de *apartheid* da África do Sul, já que havia nesse período muita pressão para que a CDH estabelecesse um sistema de proteção para as pessoas que estavam sendo vítimas desse regime segregacionista e muitas petições de denúncia de violação de direitos humanos chegavam à Comissão.

Esse fato trouxe à tona a necessidade de se discutir publicamente a situação de direitos humanos em alguns países, o que também teve como consequência a elaboração da Convenção para a Supressão e Repressão do Crime de Apartheid, elaborada pela ONU em 1973. Em 1974 uma Subcomissão para a Prevenção da Discriminação e Proteção das Minorias passou a ser denominada “*Comitê especial contra o apartheid*” e teve como funções receber petições, consultar instituições especializadas, organizações regionais, Estados e organizações

governamentais, promover estudos e reuniões⁵⁵ (VASAK, 1983, p.258). Com a extinção formal do *apartheid* em 1995 esse comitê foi abolido.

Outra iniciativa intervencionista ocorreu em 1969, quando a CDH estabeleceu um grupo especial para investigar as denúncias de violações da Convenção de Genebra de 1949 sobre o tratamento de civis em tempo de guerra por Israel nos territórios árabes que haviam sido ocupados. Em 1970 esse grupo foi extinto, atualmente existe o ‘Relator Especial sobre a situação dos direitos humanos nos territórios ocupados da Palestina’.

Seguindo o propósito de dar maior efetividade à proteção dos direitos humanos e de atender as demandas que eram apresentadas a CDH criou uma série de outros Grupos de Trabalho. Assim, em 1975, diante das denúncias de violações de direitos humanos cometidas pelo Governo Pinochet, criou-se através da Resolução 8 (XXXI) de 27/02/1975, o Grupo de Trabalho para os Direitos Humanos no Chile, que funcionou até a queda desse regime em 1990.

Em 1980 criou-se o Grupo de Trabalho sobre desaparecimentos forçados ou involuntários. A idéia de propor o Grupo de Trabalho sobre desaparecimentos forçados foi impulsionada pelos EUA, então sob a presidência de Carter. Lembre-se que esse impulso norte-americano se coaduna com a ‘política de direitos humanos’ imposta pelo Governo Carter ao Brasil durante a década de 80, como foi apontado no primeiro capítulo (Item ‘1.5.2. Direitos Humanos: da subversão ao orgulho oficial’).

Segundo Alves (2003, p.19) o Grupo de Trabalho sobre desaparecimentos forçados mantém em seus registros cerca de trinta casos de desaparecimento, ocorridos no Brasil durante o Regime Militar, a respeito dos quais aguarda esclarecimentos até hoje. Este grupo elaborou a resolução que veio a se tornar a ‘Declaração para a Proteção das pessoas do Desaparecimento Forçado’, aprovada pela Assembléia Geral (Resolução 47/133 de 18/12/1992) e que ainda hoje está em vigor.

⁵⁵ Esse grupo esteve proibido de entrar em território africano até a abertura política da África do Sul e a extinção do regime do *apartheid* (iniciado sob a presidência de Willem de Klerck em 1989) por isso colhia informações através de depoimentos de exilados, militantes e dos membros dos movimentos de libertação (ALVES, 2003, p.12).

Por sua vez, em 1981, cria-se o Grupo de Trabalho sobre Direito ao Desenvolvimento que elaborou a resolução que veio a se tornar a ‘Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento’, aprovada pela Assembléia Geral e atualmente em vigor (Resolução 41/128 de 04/12/1986). Em 1982, a CDH nomeou o seu primeiro Relator Especial temático sobre execuções Sumárias ou Arbitrárias.

A essas se seguiram várias outras nomeações para avaliar a situação dos direitos humanos sobre temas ou em países específicos. A intenção é que esses mecanismos monitorem *in locu* a situação dos direitos humanos protegidos pelos tratados das Nações Unidas, trazendo para a CDH, através de relatórios, informações consistentes e atualizadas que possam embasar a atuação da ONU. Além disso, pretendem servir na interlocução junto aos Governos monitorados, para que estes melhorem a situação dos direitos humanos em seus territórios.

Na década de 90, o Programa de Ação da Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena, 1993, inclui no seu texto, por força da atuação das ONG’s presentes, a criação do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (criado pela Resolução 48/41 da Assembléia Geral) e reforça o apoio aos mecanismos de monitoramento coordenados pela CDH, vistos por muitos governos presentes nessa Conferência como um perigoso meio de ingerência em suas soberanias (ALVES, 2005, p 207).

A Comissão de Direitos Humanos contava com uma ‘Subcomissão de Promoção e Proteção dos Direitos Humanos’. Essa Subcomissão é um órgão técnico subordinado a CDH, composto por vinte e seis peritos independentes que se dedicavam a alimentar a Comissão com estudos que poderiam levá-la a estabelecer normas ou mecanismos extraconvencionais de monitoramento.

Por sua vez, o Escritório do Alto Comissariado de Direitos Humanos, criado em 1993, serviu de secretaria para a CDH e para essa Subcomissão. Destaque-se segundo Alves (2005, p.228) que, no ano 2000, a Subcomissão foi proibida pela CDH de adotar resoluções ou de fazer referências sobre Estados onde se verificarem violações sistemáticas de direitos humanos. Essa proibição seria o resultado de uma aliança entre países que estavam considerando inoportuna a atuação dos peritos dessa Subcomissão.

De fato, existia um repertório de críticas em relação à atuação da Comissão de Direitos Humanos, que muito se omitiu de criar mecanismos de monitoramento para fatos dramáticos de violação dos direitos humanos ocorridos sob a responsabilidade das potências ocidentais, à exemplo da tortura praticada pelos Estados Unidos no Iraque, em Guantánamo⁵⁶ ou em prisões secretas da CIA espalhadas pela Europa, mas que continuava criando grupos de trabalho ou relatores especiais para monitorar os direitos humanos em países periféricos, ‘não-ocidentais’ e quase todos africanos. Essa inércia teria explicação na composição⁵⁷ da CDH e na seletividade política criada pelas articulações entre os blocos em relação aos países do ‘centro’ (ALVES, 2005, p.225).

Nesse sentido cabe mencionar algumas propostas de reforma da CDH no sentido de torná-la mais efetiva e equânime no tratamento dos países membros da ONU.

O Informe nº1 do PAPEDH (2005, p.16) apresenta a sistematização de três propostas nos anos de 2004 e 2005, quais sejam: a primeira proposta elaborada em 2004 por 16 especialistas independentes à serviço da ONU através do documento “Um mundo mais seguro: nossa responsabilidade coletiva: Relatório do Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças”. Em 2005, elaborada a partir das observações da primeira proposta foi construída uma segunda proposta por solicitação do Secretário Geral da ONU Kofi Anan sob o título “Por maior liberdade – desenvolvimento segurança e desenvolvimento para todos” ou “*In larger freedom: towards development, security and human rights for all*”. Em 1998 foi elaborada, e, em 2005 foi apresentada pela delegação brasileira na CDH, uma terceira proposta através do “Relatório Global”.

⁵⁶ Somente em outubro de 2005 os militares norte-americanos foram proibidos pela legislação estadunidense de torturar e maltratar prisioneiros mantidos pelos Estados Unidos em prisões que ficam fora do país, essa emenda foi aprovada uma semana após a condenação da soldado Lynndie England, símbolo do escândalo de maus-tratos infligidos na prisão iraquiana de Abu Ghraib, no Iraque em 2004 (Ver mais em: MILITARES DOS EUA proibidos de maltratar prisioneiros).

⁵⁷ Composição da CDH em 2005: **15 Estados Africanos:** Burkina Faso, Congo, Egito, Eritréa, Etiópia, Gabão, Guiné, Kenya, Mauritania, Nigéria, África do Sul, Sudão, Suazilândia, Togo e Zimbábue. **11 Países Latino americanos e do Caribe:** Argentina, Brasil, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Equador, Guatemala, Honduras, México, Paraguai e Peru. **12 Estado asiáticos:** Butão, China, Índia, Indonésia, Japão, Malásia, Nepal, Paquistão, Catar, Republica da Coreia, Arábia Saudita e Sri Lanka. **10 Países europeus ocidentais e outros:** Austrália, Canadá, Finlândia, França, Alemanha, Irlanda, Itália, Noruega, Inglaterra, e Estados Unidos. **5 Países europeus centrais e orientais:** Armênia, Hungria, Romênia, Rússia e Ucrânia. (<http://www.ohchr.org/english/bodies/chr/docs/61chr/2005regional.doc>. Acesso em 29/09/2005).

A proposta elaborada a pedido do Secretário Geral das Nações Unidas: *“In larger freedom: towards development, security and human rights for all”* após alguns meses de negociação tornou-se, em setembro de 2005, o novo modelo para a Comissão de Direitos Humanos que atualmente está em vigor.

Foi em 15 de março de 2006 que a Resolução 60/251 intitulada “Conselho de Direitos Humanos” instituiu o novo órgão que ocupou o lugar da antiga Comissão de Direitos Humanos. Portanto, atualmente, ao invés de uma Comissão existe um Conselho de direitos humanos.

O novo formato da Comissão consubstanciado no Conselho de Direitos Humanos (CDH) pretende dar maior prioridade ao tema dos direitos humanos dentro da estrutura das Nações Unidas e procura resolver algumas das principais críticas que eram feitas à antiga Comissão, proclamando guiar sua atuação pelos princípios da objetividade, não-seletividade e cooperação e diálogo universal.

O Conselho continua com todas as funções que a antiga Comissão possuía, mas com algumas diferenças que demonstram uma certa evolução na busca de uma proteção mais efetiva dos direitos humanos dentro do sistema global.

Ao invés de 53 Estados-membros o novo Conselho de Direitos Humanos tem 47 Estados-membros, eleitos pela maioria da Assembleia Geral das Nações Unidas, o que pretende conferir-lhes maior representatividade e legitimidade. Além disso, os Estados-membros não podem ser reeleitos imediatamente após o exercício de dois mandatos consecutivos.

Os Estados-membros do novo CDH da ONU são distribuídos de forma equitativa entre as representações geográficas: 13 Estados da África, 13 da Ásia, 6 do Leste Europeu, 8 da América Latina e Caribe e 7 da Europa Ocidental e outros Estados.

O Conselho continua com a assistência da Subcomissão de Promoção e Proteção dos Direitos Humanos. O novo CDH é, contudo, órgão subsidiário da Assembleia Geral, e, por isso, tem um status institucional maior que a antiga Comissão, subsidiária também ao ECOSOC. O período anual de sessões de seis semanas foi substituído no atual formato por três sessões anuais com o total de duração de dez semanas o que não impede que o Conselho também se reúna por convocação de um terço dos seus membros para tratar de crises iminentes na área de

direitos humanos ou para dar continuidade aos trabalhos que demandem mais tempo de reuniões. O primeiro período de sessões de do CDH ocorreu entre 19 e 30 de junho de 2006.

Somado às atividades da antiga Comissão de supervisão e controle dos mecanismos extraconvencionais de monitoramento e das atividades de promoção, educação, capacitação e assessoria técnica em direitos humanos o atual Conselho possui uma expectativa com padrões elevados no que tange ao respeito dos direitos humanos pelos seus Estados-membros e, por isso, tem o poder de suspender do Conselho o Estado-membro que cometa violações graves e sistemáticas aos direitos humanos ou que deixe de cooperar com as ações do Conselho.

Além disso, o Conselho tem como nova função submeter à Assembléia Geral da ONU um relatório periódico sobre a situação de direitos humanos no mundo avaliando o cumprimento pelos Estados-partes dos tratados internacionais de direitos humanos.

O CDH continua servindo como um fórum de diálogo sobre os direitos humanos, podendo fazer recomendações à Assembléia Geral, trabalhando na prevenção de violações aos direitos humanos por meio de ações emergenciais e em cooperação com organizações de direitos humanos regionais, nacionais e organizações não governamentais. Como se trata de um órgão recente ainda não existem estudos sobre a sua atuação.

2.1.4. Tipos de sistema de monitoramento.

Uma vez revelado o processo de formação do sistema global de monitoramento dos tratados de direitos humanos, com a instauração da prática intervencionista pela Comissão de Direitos Humanos, cabe expor o atual exercício dessa política de ‘intervenção’, que hoje se consubstancia no sistema de monitoramento.

Na definição das Nações Unidas o monitoramento é “a coleta ativa, a verificação e o uso imediato de informação para identificar problemas de direitos humanos” (UNITED NATIONS, 2001, p.32). Monitorar significa assim colher

informações sobre direitos humanos para avaliar a eficácia dos tratados que os protegem. É dessa forma, essencialmente, uma maneira de avaliar a situação dos direitos humanos no mundo.

O monitoramento pode ser dividido basicamente em: mecanismos convencionais (*conventional* ou *treaty monitoring bodies*) e extraconvencionais (*special procedures*) ou, segundo Alves (1997, p.250), ‘mecanismos de controle ostensivo’. Vale destacar que a coordenação dos mecanismos convencionais é competência do ECOSOC e a coordenação dos mecanismos extraconvencionais é do atual CDH ou antiga Comissão de Direitos Humanos (ver ANEXO IV: estrutura dos mecanismos de monitoramento).

Existem algumas diferenças formais e práticas entre essas duas configurações de monitoramento.

Nos mecanismos convencionais monitora-se a implementação dos tratados pelos Estados-partes através de alguns mecanismos pré-estabelecidos nos textos dos próprios tratados de direitos humanos.

Nos mecanismos extraconvencionais as informações são colhidas por iniciativa própria dos indivíduos a serviço da ONU e a sua implementação depende de decisão do CDH. O fundamento legal nesses casos é apenas decisão (em forma de Resolução da Assembléia Geral) que os instituiu com a finalidade de avaliar um território determinado ou um tema específico relacionado à proteção dos direitos humanos.

Assim, a base legal dos tipos de monitoramento (no primeiro tipo um Tratado e no segundo uma Resolução) vai impor um controle mais rígido aos mecanismos convencionais, enquanto nos mecanismos extraconvencionais existirá uma maior abertura na escolhas das fontes de informações e nos procedimentos a serem adotados diante de uma denúncia de violação de direitos humanos.

Outra diferença estaria numa maior politização dos mecanismos extraconvencionais em relação aos convencionais, uma vez que, para criação dos mecanismos extraconvencionais a capacidade de influência dos Governos junto aos membros do CDH, bem como a fragilidade do Estado que será o objeto do monitoramento será decisória para sua instauração.

Os mecanismos convencionais teriam um caráter menos seletivo e, portanto, menos político, uma vez que já que estão pré-estabelecidos e determinados no corpo dos tratados, valendo para aqueles Estados que os ratificaram. Percebe-se que o campo de incidência desses mecanismos é diferente, já que os mecanismos convencionais restringem-se aos Estados-partes dos tratados e os mecanismos extraconvencionais podem alcançar qualquer Estado-membro, conforme previsto na Carta ONU⁵⁸.

Como adverte Alves (1997, p.250), os mecanismos extraconvencionais costumam ser encarados pelos Estados como uma ofensa política, já que nem sempre são criados com base em motivações humanitárias, mas sim políticas. Entretanto, em alguns casos, podem ser acolhidos e até apoiados pelos Estados⁵⁹ indicando um caráter positivo quando podem se impor como meio de pressão democrática diante de Governos autoritários.

O Secretariado das Nações Unidas é o órgão que dá apoio ao CDH, à Subcomissão e a todos os mecanismos convencionais e extraconvencionais de monitoramento.

2.1.5 O monitoramento extraconvencional.

Conforme exposto no item anterior, os mecanismos extraconvencionais foram os primeiros a se constituírem no corpo da ONU, formando-se sob a coordenação da CDH em 1967 diante da urgência em atender fatos concretos, com a promulgação da Resolução 1235. Atualmente são considerados mecanismos extraconvencionais (*special procedures*) de proteção de direitos humanos: os grupos de trabalho, os relatores especiais e o procedimento 1503. Os grupos de trabalho e os

⁵⁸ No que tange a Carta das Nações Unidas, o monitoramento extraconvencional dos direitos humanos está de acordo aos artigos 1º (cooperação para o respeito aos direitos humanos) e 55 em conjunção com o 56 (onde todos os Estados-membros se comprometem a agir em conjunto com a ONU para favorecer o respeito universal e efetivo dos direitos humanos (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS).

⁵⁹ Alves (1997, p.251) cita como exemplo de cooperação o caso da Romênia que no período pós-guerra fria entendia que o Relator Especial seria mais um instrumento de apoio às reformas liberais em implementação.

relatores especiais são criados para atender a temas ou a países específicos (*thematic approach/thematic issues*⁶⁰ ou *country approach/country situations*⁶¹).

Os mecanismos extraconvencionais de monitoramento são definidos a partir da necessidade de vigilância de temas específicos de direitos humanos, nessa hipótese tratam-se de grupos de trabalho e relatores ‘temáticos’. Em outro modo, o monitoramento pode ser definido a partir da necessidade de se monitorar a situação de direitos humanos em determinados países⁶².

Os mandatos dos relatores especiais e dos grupos de trabalho são supervisionados pelo CDH (antiga Comissão) e podem ser renovados ciclicamente mediante resolução. Os prazos dos mandatos dos procedimentos por país são, inicialmente, de dois anos e dos temáticos de três anos. No caso de um mandato estabelecido para um país, os grupos de trabalho e relatores fazem normalmente uma ou duas visitas por ano, no caso de um mandato estabelecido para um determinado tema, geralmente são visitados países em diversas regiões.

Os temas e países merecedores de instauração de mecanismos extraconvencionais são definidos a partir do recebimento de denúncias (muitas delas através do procedimento 1503), e, á depender das circunstâncias, pode-se estabelecer missões conjuntas.

A pessoa que serve como relator especial, especialista ou membro de um grupo de trabalho é indicada pelo Presidente do CDH, com consulta prévia aos seus membros. Em alguns casos os mandatários desses mecanismos são selecionados

⁶⁰ Existem 25 mecanismos extraconvencionais temáticos em andamento, segundo informações da CDH: discriminação contra descendentes de africanos, desapareições forçadas, execuções extrajudiciais, sumárias o arbitrárias, tortura, mercenários, comércio, prostituição e pornografia de crianças, detenção arbitrária, formas contemporâneas de racismo e xenofobia, liberdade de opinião e de expressão, independência de magistrados e advogados, violência contra a mulher, resíduos tóxicos e direitos humanos, direito à educação, direitos dos migrantes, direito à moradia, direito à alimentação, defensores dos direitos humanos, terrorismo, populações indígenas, saúde, tráfico de pessoas, extrema pobreza, liberdade de religião e dívida externa e políticas de ajuste estrutural (NACIONES UNIDAS, 2002).

⁶¹ A ONU informa a existência atual de 15 mandatos de monitoramento por país: Afeganistão, Belarus (Bielorrússia), Burundi, Camboja, Tchad, Cuba, Coréia, República Democrática do Congo, Haiti, Libéria, Myanmar, Territórios Ocupados da Palestina, Somália, Sudão e Uzbequistão . (<http://www.ohchr.org/english/bodies/chr/special/countries.htm>. Acesso em 25/08/2005). Note-se que todos os países em monitoramento não são membros do ‘centro’ e que a ONU tem, no total, 191 Estados-membros.

⁶² É válido destacar a existência de mandatos que se destinam não ao monitoramento de um Estado específico, mas de organizações internacionais, é o caso do mandato do relator para a dívida externa e políticas de ajuste estrutural criado pela CDH em 2000 e com mandato renovado no ano de 2003, por mais três anos. Atualmente este mandato esta á cargo do Sr. Nyamwaya Mudho, do Kenya, (www.ohchr.org/english/chr/special/themes.htm. Acesso em 30/08/2005).

pela Secretaria Geral das Nações Unidas, por recomendação do Alto Comissariado dos Direitos Humanos. Os grupos de Trabalho devem possuir membros de cada bloco de Estados que compõem o CDH.

Após as visitas os relatórios elaborados pelos relatores e grupos de trabalho desses mecanismos servirão de base para que o CDH faça recomendações aos países monitorados, ou que faça recomendações à Assembléia Geral e ao Conselho de Segurança pedindo providências.

Os procedimentos extraconvencionais são realizados de forma independente, não remunerada e cada indivíduo pode servir como mandatário por no máximo seis anos. O CDH requisita ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos e ao PNUD do país visitado que instrumentalize os mandatários da ONU com a assistência logística e de pessoal necessárias ao desenvolvimento dos mandatos, inclusive, disponibilizando o auxílio de um assessor. Evidencie-se, porém que nem sempre os recursos oferecidos pelo Alto Comissariado para os Direitos Humanos acompanham o aumento do número de novos mandatos e das suas reais necessidades.

Desde 1994 os relatores, presidentes de grupo de trabalho e consultores do CDH (antiga Comissão) se reúnem anualmente (em uma espécie de extensão à Conferência Mundial de Direitos Humanos) e comunicam ao CDH e à Assembléia Geral da ONU as dados e recomendações advindos dos subsídios recolhidos no exercício dos mandatos. Além disso, apresentam relatórios de suas atividades à Sessão Anual do CDH, travam diálogo com o Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos, com os presidentes dos Comitês de monitoramento e com as ONG's, permanecendo abertos para o recebimento de informações. As ONG's podem ser convidadas a participar como observadoras das sessões públicas do CDH em que estejam sendo discutidos os temas aos quais se dedicam e, também, podem ser convocadas a prestarem consultas sobre esses temas.

As visitas desses relatores especiais, que ocorrem principalmente em países da periferia, são feitas por necessidade de cumprimento do procedimento ou por solicitação do Estado a ser monitorado e costumam ser acompanhadas de alguma repercussão na imprensa interna. Caso não haja um convite, a visita precisa ser aceita pelo Governo do Estado monitorado (com ou sem o estabelecimento de condições).

Quando a autorização para a visita é negada uma alternativa é visitar os países vizinhos na intenção de manter contato com refugiados e colher informações. Entretanto, a negativa para a visita de relatores a serviço da ONU não deixa de ser um reconhecimento tácito de que existem violações de direitos humanos acontecendo naquele país, o que pode repercutir de forma negativa na possível imagem ‘democrática’ do âmbito de sua política externa.

Nas suas visitas os relatores dos mecanismos extraconvencionais costumam manter contato com as autoridades locais, mas sem seguir à risca as programações oficiais dos Governos para sua estada. Muitas vezes os relatores acolhem a sugestão de roteiros indicados por ONG’s locais, empenhando-se em recolher informações através de entrevistas confidenciais com vítimas de violações e visitas inesperadas a estabelecimentos públicos como penitenciárias e delegacias.

Destaque-se que o trabalho dos mandatários do CDH pretende ser realizado de forma absolutamente independente, sem a interferência de Governos ou de ONG’s. Alguns relatores chegaram a ser considerados excessivamente críticos pelos Estados e, por isso, já tiveram solicitado o seu afastamento do exercício dos mandatos. Mesmo assim, nenhum pedido foi acatado pelo CDH.

Após sua visita, geralmente depois alguns meses, o mandatário apresenta seu relatório ao CDH. Esses relatórios trazem recomendações ao Governo do país monitorado e também costumam ter uma certa repercussão na mídia doméstica. É por isso que o Governo do país monitorado também costuma divulgar um posicionamento oficial acerca do diagnóstico e das recomendações desses relatores.

2.1.6. O Procedimento 1503.

Dentro da análise os mecanismos extraconvencionais de monitoramento, além dos relatores e grupos de trabalho temáticos ou por país, cabe expor um outro mecanismo extraconvencional de monitoramento criado pela ONU, o mecanismo criado através da Resolução 1503 (XLVIII) de 27/05/1970⁶³ citado anteriormente.

O procedimento criado pela Resolução 1503 de 27/05/1970 tem a finalidade de influenciar em conflitos de grandes proporções que causem graves violações de direitos humanos, é administrado pelo Grupo de trabalho da Subcomissão de Direitos Humanos podendo ser utilizado independentemente da ratificação dos tratados de direitos humanos pelo Estado.

Esse mecanismo tem como função criar condições para que sejam analisadas confidencialmente circunstâncias que indiquem violações coletivas de direitos humanos. Essas violações, para fazerem jus ao procedimento estabelecido pela Resolução 1503, devem ocorrer de maneira reiterada e durante um certo lapso de tempo (o que seria um “quadro persistente” nos termos da resolução) e, por sua natureza, devem ter uma gravidade que afete a comunidade internacional.

Assim, a estrutura formada para atender a Resolução 1503 (que veio dar origem ao que se conhece comumente como “Procedimento 1503”) deverá selecionar aquelas comunicações que impliquem em um quadro persistente de violações manifestas e comprovadas de qualquer dos direitos protegidos pelos documentos das Nações Unidas (MOLTENI, 1985, p.52).

As comunicações do procedimento 1503 poderão ser apresentadas por quaisquer indivíduos que tenham conhecimento direto ou indireto das violações, ou por ONG's, ao grupo de Trabalho responsável pelo recebimento das denúncias que é convocado anualmente pelo CDH, antes do seu período de sessões. (MOLTENI, 1985, p.59).

Todas as comunicações recebidas sob o Procedimento 1503 devem ser encaminhadas ao “Centro para os Direitos Humanos da ONU” e examinadas por um

⁶³ Essa Resolução denomina-se como: “Procedimento para o Tratamento das Comunicações Relativas a Violações de Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais”

grupo de trabalho estabelecido pela subcomissão; o “Grupo de Trabalho sobre Comunicações”. Esse grupo examina as comunicações e as respostas obtidas a respeito do caso pelos Estados denunciados. Com base nisso elege as comunicações que serão encaminhadas para a Subcomissão e esta, em sessão plenária, decidirá sobre as comunicações que serão encaminhadas ao CDH. O CDH, convidando o Estado denunciado a apresentar suas informações por escrito, decidirá se a medida a ser aplicada àquele caso; dentre elas: estudos, recomendações, investigações, criação de grupos de trabalho ‘ad hoc’, encaminhamento para outras organizações internacionais de direitos humanos ou designação de relatores especiais.

O procedimento 1503 prevê uma etapa sigilosa, na qual o CDH espera que o Estado acusado adote voluntariamente sua decisão a respeito da denúncia apresentada, e outra pública, quando a decisão é encaminhada ao ECOSOC e, assim, serve de alerta para a opinião pública internacional. Geralmente os Estados levam em consideração as decisões confidenciais da Comissão, evitando que o procedimento se torne público (MOLTENI, 1985, p.65).

O Procedimento 1503 continua em funcionamento no CDH, mesmo diante da criação de vários mecanismos de monitoramento de cunho mais específico. Na análise de Alves (1997, p.248) isso se deve a dois fatores; primeiro porque sendo realizado em caráter quase todo confidencial é pouco passível de utilização para fins midiáticos e, segundo, porque é o único que acolhe comunicações sobre situações abrangentes, sem implicar no constrangimento público de um Estado, o que evitaria posturas de autodefesa principalmente dos países ‘mais poderosos’, favorecendo a reparação das violações. Apesar disso o procedimento da Resolução 1503 é considerado hoje, lento, pouco transparente e até mesmo obsoleto, diante da existência dos mecanismos convencionais e extraconvencionais de proteção (ALVES, 2003, p.11, 64).

Por fim, vale destacar que denúncias sobre a violação dos direitos humanos por parte do Governo brasileiro foram consideradas dentro desse procedimento nos anos de 1974 e 1975 e foram extintos em 1976, diante da projeção externa de ‘democratização’ do Governo do então presidente Ernesto Geisel.

2.1.7. O monitoramento extraconvencional de direitos humanos e o Brasil.

A partir de 1990 o Brasil conferiu ‘convites permanentes’ aos mandatários de mecanismos extraconvencionais de monitoramento da ONU⁶⁴. Portanto, as visitas ao Brasil acontecem a partir desse momento, parecendo se tornar cada vez mais freqüentes.

No entanto, embora o crescimento do extermínio de crianças e adolescentes tenha feito com que em 1992 o Brasil fosse citado na antiga CDH como um país propenso a receber um mandato específico (ALVES, 2003, p.66) esse mandato não foi estabelecido (o que só poderia ocorrer a pedido de algum Estado-membro da CDH), assim, as visitas recebidas são todas de mandatos ‘temáticos’.

Desde 1995, até o final de 2005, o Brasil já recebeu pelo menos treze visitas de relatores ou grupos de trabalho de mecanismos extraconvencionais temáticos, são eles: formas contemporâneas de racismo, discriminação racial, xenofobia e outras formas conexas de intolerância (em 1995 e em 2005), resíduos tóxicos e direitos humanos (em 1998), tortura (em 2001), direito à alimentação (em 2003), venda, prostituição e pornografia infantil (em 1991 e em 2003), direito ao desenvolvimento (em 2004), execuções sumárias arbitrárias e extrajudiciais (em 2004), moradia adequada (em 2004), racismo (em 2004) e independência de juízes e advogados (em 2004) e defensores de direitos humanos (2005).

A repercussão de algumas das visitas dos mandatários dos mecanismos extraconvencionais temáticos ao Brasil pode ser nesse momento analisada. Por exemplo, após uma solicitação do Relator Especial da ONU para a tortura, Nigel Rodley, em novembro de 1998, o Governo do Brasil convidou-o a realizar uma missão no país. A visita ocorreu de 20 de agosto a 12 de setembro de 2000. As conclusões do relator foram de que, no país, a prática da tortura era generalizada e sistemática, para ele:

⁶⁴ A ONU considera esses relatores funcionários em missão e, portanto, sob o regime da Convenção sobre os privilégios e imunidades das Nações Unidas (1996). Isso foi confirmado pela Corte Internacional de Justiça na opinião consultiva emitida em 15/11/1989 no caso denominado *Mazilu*. Além disso, no seu encontro anual, os relatores estabeleceram um guia na tentativa de orientar os Governos durante suas visitas, as orientações incluem o livre acesso às prisões, o contato livre com a mídia e as ONG's, encontros confidenciais com vítimas e testemunhas etc... (<http://www.ohchr.org/english/bodies/chr/special/visits.htm>. Acesso em 22/08/2005).

A Lei sobre Tortura é praticamente ignorada, sendo que os promotores e juízes preferem usar as noções tradicionais e inadequadas de abuso de autoridade e lesão corporal. O serviço médico forense, sob a autoridade da polícia, não possui independência para inspirar confiança em suas constatações (...). (INFORME DO RELATOR).

Seu relatório apresenta um quadro de extrema gravidade; a impunidade dos torturadores é habitual, a exemplo dos militares que governaram o país nas décadas de 60 e 70. Diante desse quadro o relator solicitou ao Governo brasileiro que avaliasse a possibilidade de convidar o Relator Especial sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias a visitar o país (o que efetivamente ocorreu em 2004) e fez trinta recomendações ao Governo brasileiro para auxiliar na erradicação da prática da tortura.

Como resposta ao relatório do Sr. Rodley, em 2001 o Governo brasileiro fez suas observações, lançou o Plano Nacional contra a Tortura e traçou uma série de medidas que deveriam ser tomadas pelos governos federal e estaduais para erradicar esse tipo de violação, dentre elas, uma campanha nacional de mídia contra a tortura, o estabelecimento de uma central de denúncias gratuita e confidencial⁶⁵ a ser operada pelo Movimento Nacional de Direitos Humanos, uma Comissão permanente de combate à tortura para investigar as denúncias recebidas e um banco de dados⁶⁶. Além disso, essas observações revelam a postura política formal do Governo a respeito do assunto.

A vinda do relator para a tortura ao Brasil em 2001 aumentou a visibilidade do tema a nível interno, refletindo no número de denúncias de casos de tortura principalmente nos estabelecimentos públicos visitados por ele. A prova disso são os dados da Vara da Infância e Juventude de São Paulo que demonstram que até

⁶⁵ Com o objetivo de conferir o funcionamento desse sistema, durante os meses de agosto e dezembro de 2005 a autora deste trabalho ligou diversas vezes para o número da Central de Denúncias (0800 - 707 5551) criado pelo Governo federal e divulgado na página da rede nacional de direitos humanos (<http://www.rndh.gov.br>) constatando que o referido número foi desativado. Contudo tal sistema era a promessa do Governo: “O lançamento da campanha na mídia se dará de forma simultânea com a inauguração de uma central de denúncias, que processará as chamadas realizadas para um número 0800 com ligação gratuita em todo o território nacional. A central de denúncias deverá ser operada pelo Movimento Nacional de Direitos Humanos, entidade não-governamental com a qual a Secretaria de Estado dos Direitos Humanos estará assinando proximamente convênio de cooperação. As denúncias recebidas na central e consideradas *prima facie* procedentes serão encaminhadas às entidades estaduais, governamentais e não-governamentais, que tenham aderido à campanha e ao pacto nacional contra a tortura, para a adoção de providências e/ou o acompanhamento das investigações e dos processos penais” (COMENTÁRIOS DO GOVERNO BRASILEIRO).

⁶⁶ Também não foram encontrados registros sobre essa comissão na página oficial da secretaria especial de direitos humanos, responsável pelo plano de combate à tortura (<http://www.presidencia.gov.br/sedh/>. Acesso 29/08/2005) nem sobre o banco de dados com as denúncias recebidas pela central de denúncias em <http://www.rndh.gov.br>. Acesso em 29/08/2005, *site* estabelecido para tal função.

o ano 2000 não havia nenhuma denúncia contra os funcionários da FEBEM, depois da visita do relator mais de 200 denúncias chegaram a Promotoria de Infância e Juventude de São Paulo (BARBOSA, 2005g).

Externamente, a visita repercutiu na publicação de um relatório da Anistia Internacional que abordou as condições prisionais do Brasil, em especial da FEBEM - Fundação Estadual para o Bem-Estar do Menor do Estado de São Paulo⁶⁷.

Em 2003 algumas organizações de direitos humanos brasileiras fizeram um estudo para saber até que ponto essas observações do Relator sobre a Tortura tinham sido levadas em conta pelo Governo brasileiro transformando na prática o panorama de desrespeito denunciado em 2001 e concluiu que muito pouca coisa mudou. Esse estudo ganhou forma de livro "Tortura no Brasil: Implementação das Recomendações do Relator da ONU", organizado pelo CEJIL (Centro pela Justiça e o Direito Internacional), APT (Associação de Prevenção da Tortura) e Grupo Tortura Nunca Mais/RJ, a partir de um trabalho conjunto de várias organizações (BARBOSA, 2005g).

Em julho 2005 foi a vez do Comitê da ONU contra Tortura (CAT), dessa vez um mecanismo convencional de monitoramento responsável pela Convenção contra a Tortura, visitar o Brasil (ALCÂNTARA, 2005, p.03). Esse tema será abordado com maior profundidade no ponto a seguir.

Em outubro de 2004 o Brasil recebeu a visita de mais um mandatário de mecanismo extraconvencional da ONU, Leandro Despouy, Relator Especial para a Independência de Juízes e Advogados, que veio a convite do Governo brasileiro. Este apresentou o seu relatório de visita ao Brasil à antiga CDH em 2005. O relator, dentre suas várias observações, conclui que a Justiça brasileira é inacessível aos pobres e que é extremante lenta na atenção dos interesses de grupos vulneráveis (indígenas, mulheres e crianças e adolescentes). Ele recomenda a incorporação da disciplina direitos humanos aos concursos de ingresso na magistratura e a capacitação dos operadores de direito sobre o tema, como forma de melhorar a

⁶⁷ O título do relatório é: 'Brazil: "They Treat Us Like Animals": Torture and ill-treatment in Brazil: Dehumanization and impunity within the criminal justice system'. Disponível em inglês em <http://web.amnesty.org/library/Index/ENGAMR190222001?open&of=ENG-BRA>. Acesso em 03/10/2005.

aplicação dos tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil pelo Poder Judiciário (PIOVESAN, 2005).

O ano de 2004 também foi o ano da visita do Relator Especial da ONU para Moradia Adequada. No seu relatório o mandatário da ONU, Miloon Kothari, faz um amplo diagnóstico da situação habitacional no país e faz recomendações para que o Governo diminua o déficit de 7 milhões de unidades habitacionais. O relator se mostra bastante confiante nas iniciativas do Governo petista, a exemplo da criação do Ministério das Cidades e da Secretaria Especial de Direitos Humanos, e destaca a urgente necessidade da reforma agrária e do desempenho de uma política habitacional que saiba tratar questões de despejo forçado, usucapião, posse e demarcação de terras como questões de moradia, tendo no Poder Judiciário seu órgão de maior importância. Esse relatório serve também para monitorar o cumprimento do Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais ratificado pelo Brasil, onde está previsto o direito à moradia⁶⁸ (SUCUPIRA, 2005a).

Em 17 de outubro de 2005 o Relator Especial da ONU sobre formas contemporâneas de Racismo, Discriminação Racial e Xenofobia, Doudou Diène iniciou sua visita ao Brasil recebendo informações do Governo e dos movimentos sociais principalmente no que tange às questões indígenas. As informações da sociedade civil contrastaram as informações governamentais, denunciando um quadro agudo de descaso e de violações aos direitos dos povos indígenas principalmente pelos órgãos oficiais (VALENTE, 2005).

A Relatora Especial das Nações Unidas para Defensores de Direitos Humanos, Hina Jilani, que visitou o Brasil entre os dias 05 e 20 de dezembro de 2005, teve seus pedidos de informações sobre a situação dos defensores no país ignorados e chegou a ter que enviar mais de dez comunicados ao Governo brasileiro para receber uma resposta (CHADE, 2005).

Hina Jilani esteve em vários Estados brasileiros (Pernambuco, Bahia, Santa Catarina e São Paulo) e manteve diálogo direto com diversos movimentos sociais de direitos humanos recebendo relatórios sobre violações do direito de sindicalistas, educadores de rua, indígenas, defensores dos direitos de crianças e

⁶⁸ Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Art.11: “Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas (...)” (PIOVESAN, 2000, p.346).

adolescentes, professores universitários, jornalistas, militantes do movimento negro, do movimento pela moradia, do movimento sem-terra, dos atingidos por barragens e de outros movimentos sociais. Hina Jilani também acompanhou parte do julgamento de dois dos acusados do assassinato da irmã missionária Dorothy Stang, no Pará, morta em fevereiro de 2005.

A criminalização dos movimentos sociais no Brasil foi o assunto mais delatado pelos ativistas de direitos humanos. Diante disso, em 2006, ela irá apresentar à Comissão de Direitos Humanos um relatório com recomendações para que o Brasil proteja melhor seus defensores e um dos meios apontados para isso está na recomendação de que o governo brasileiro promova a responsabilização da polícia com mais independência (SUCUPIRA, 2005b).

Diante do exposto, os mecanismos extraconvencionais acima podem ser considerados um meio de chamar a atenção para determinados problemas e, ao tempo em que são considerados um meio de publicidade internacional, são também uma forma de controlar a violação dos direitos humanos, inclusive com a atuação imediata dos mandatários da ONU junto aos Governos durante o período de visitas⁶⁹.

Atribuir ao trabalho de monitoramento extraconvencional do CDH a capacidade de gerar melhorias na área dos direitos humanos não deixa de ser uma tarefa complexa, já que o tema envolve uma enorme gama de fatores, principalmente em um país como o Brasil.

A atuação dos Governos monitorados, frente às críticas e observações desses mandatários é que será o fato mais importante para que haja uma melhoria no setor. É como se o trabalho de diagnóstico dos problemas de políticas públicas em direitos humanos de um país estivesse sendo prestado através de consultoria gratuita. Cabe aos Governos comprometidos com a melhoria da condição de vida de sua população avaliar e encontrar formas em que essas recomendações possam surtir efeitos.

Nota-se que a ONU tem tentado ultrapassar sua função inicial de elaborar o texto dos tratados, criando mecanismos convencionais extraconvencionais, com a intenção de torná-los mais eficientes. Dessa forma, se o desrespeito aos

⁶⁹ Em 1992 o Relator especial para os direitos humanos no Afeganistão teve uma atuação com efeitos imediatos e logrou a conversão de 114 sentenças de morte em penas de prisão por um período de 20 anos, (NACIONES UNIDAS, 2002).

tratados de direitos humanos vem se tornando cada vez mais patente, a questão passa ser então encontrar alternativas concretas para barrar as violações.

2.2.O monitoramento convencional de direitos humanos e o Brasil.

2.2.1. Os mecanismos convencionais de monitoramento.

Paralelamente à existência dos mecanismos denominados como extraconvencionais, que foram os primeiros a surgir no âmbito da CDH, vão se formando os mecanismos convencionais de proteção de direitos humanos (*treaty-monitoring bodies*). Esses mecanismos são administrados por órgãos específicos, os seis comitês de monitoramento: Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial: CERD, Comitê de Direitos Humanos: HRC, Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher: CEDAW, Comitê contra Tortura: CAT, Comitê em Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: CESCR e o Comitê dos Direitos da Criança: CRC.

Esses Comitês, criados pela Assembléia Geral e subordinados ao ECOSOC, existem para monitorar a implementação dos tratados de direitos humanos nos países que os ratificaram. Vale destacar que existe um esforço da ONU no sentido de coordenar as ações dos mecanismos de monitoramento convencionais e extraconvencionais que possuam matérias relacionadas.

Os mecanismos convencionais estão estabelecidos no próprio tratado que se procura monitorar, assim, os mecanismos convencionais constituídos por cada tratado ficam a cargo do seu respectivo Comitê. Dessa maneira, sempre que um tratado de direitos humanos entra em vigor, um Comitê de monitoramento entra em funcionamento.

Como forma de monitoramento convencional, os tratados podem prever a submissão do Estado-parte a um ou alguns mecanismos: relatórios (iniciais - *initial reports*, periódicos - *periodic reports* e complementares), esse é mecanismo mais aceito pelos Estados-partes, as ‘comunicações individuais’ ou o ‘sistema de petições’

(*individual complaints*), as comunicações inter-estatais (*inter-state complaints*) e os inquéritos (*inquiries*).

Os relatórios iniciais devem ser produzidos pelo Estado-parte após a entrada em vigor do tratado (geralmente após um ano da entrada em vigor) e os periódicos, geralmente devem ser produzidos de quatro em quatro anos. Os relatórios adicionais serão produzidos desde que sejam solicitados pelos Comitês, quando este não se satisfizer com as informações apresentadas nos relatórios previamente determinados, ou para o esclarecimento de informação que o Comitê julgue importante.

O sistema de monitoramento da ONU não diferenciou relatórios iniciais e periódicos por acaso. A idéia do relatório inicial é que logo após a ratificação o Estado tenha a oportunidade de rever a conformidade da sua legislação doméstica e de suas práticas administrativas com as disposições do tratado (UNITED NATIONS, 1997, p.21).

Os relatórios periódicos têm como objetivo informar à ONU as medidas legislativas, judiciais e administrativas tomadas pelos Estados-partes para garantir a implementação dos direitos protegidos pelos tratados.

Todos os relatórios são enviados ao Secretário Geral da ONU, que envia uma cópia para exame do ECOSOC, e este, aos Comitês competentes. Com base na análise dos relatórios apresentados pelo Estado-parte o Comitê respectivo fará suas observações, recomendando que aquele Governo promova políticas públicas internas que tornem efetivos os direitos humanos garantidos pelos tratados.

Em se tratando do monitoramento de tratados que impliquem no cumprimento de direitos econômicos, sociais e culturais (direitos que implicam na atuação do Estado através da implementação de políticas públicas progressivas) a idéia é que a cada relatório analisado o Estado-parte acate as recomendações do Comitê, e, paulatinamente, vá melhorando a situação dos direitos econômicos, sociais e culturais no seu território⁷⁰.

⁷⁰ ONU, Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Parte II, Art.2º - I: “Cada Estado-parte compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas” (PIOVESAN, 200, p.344).

O mecanismo de ‘comunicações individuais’ ou ‘sistema de petições’ é uma forma de monitoramento convencional que propicia ao indivíduo e as ONG’s a possibilidade de provocar os Comitês, denunciando um Estado-parte de um tratado por violações concretas aos direitos protegidos. Os Comitês de monitoramento serão as instâncias responsáveis pelo recebimento dessas comunicações, salvo no caso específico da Convenção para Prevenção e Repressão do crime de Genocídio, que está a cargo do Tribunal Penal Internacional: TPI (este Tribunal irá julgar chefes de Estado dentro da tipificação dos crimes de sua competência, o que inclui o crime de genocídio⁷¹).

Os Estados costumam resistir bastante à adesão ao sistema de ‘comunicações individuais’, provavelmente porque esse mecanismo permite que livremente um indivíduo ou uma ONG’s exponha publicamente, e em âmbito internacional, ilegalidades cometidas pela ação ou omissão de Governos nacionais. Diante disso, os tratados de direitos humanos estabelecem o mecanismo das ‘comunicações individuais’ por meio de Protocolos facultativos (documentos adicionais ao tratado que são abertos para ratificação separadamente) ou em cláusulas facultativas (dentro do próprio corpo do tratado, mas que só valem mediante aceitação expressa).

É em troca de que cada vez mais Estados se tornem parte do sistema global de proteção dos direitos humanos, ratificando os tratados, que o mecanismo das comunicações individuais tem sido posto em termos facultativos. Desse modo, ficaria facilitada a entrada progressiva dos Estados na cultura jurídica de proteção aos direitos humanos, sem obrigá-los a responder pela proteção desses direitos na esfera internacional de forma imediata.

As comunicações inter-estatais consistem na denúncia da violação dos direitos protegidos pelo tratado entre seus Estados-partes, dessa maneira, um Estado

⁷¹ Os crimes tipificados para este tribunal são imprescritíveis e sua atuação será complementar aos tribunais nacionais, podendo ser ativada pelo Estado queixoso, pelo Ministério Público ou pelo Conselho de Segurança. Seu tratado constitutivo não admite reservas. O Estatuto do TPI foi aprovado por 120 países com 7 votos contrários (China, EUA, Filipinas, Índia, Israel, Sri Lanka e Turquia), com o depósito do 60º instrumento de ratificação o TPI já entrou em vigor. Seu primeiro grande processo foi iniciado em 2005 com a investigação sobre o massacre de mais de 180 mil pessoas entre os anos de 2003 e 2004 durante conflito entre descendentes de árabes e africanos em Darfur, no Sudão. Mais informações sobre o julgamento do Sudão pelo TPI em http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/story/2005/06/050606_darfurcsba.shtml. Acesso em 04/09/2005. Nesse aspecto é útil também a reflexão de Alves (2005, p.233) sobre o TPI: “(...) e a justiça internacional continuará não-universal, limitada áreas pobres e, em geral, periféricas.”

poderá chamar a atenção do Comitê respectivo que um outro Estado não vem cumprindo as disposições do tratado. O Estado destinatário da comunicação será convocado dentro de um prazo a prestar esclarecimentos e indicar as medidas corretivas tomadas a respeito do caso. O Comitê buscará propiciar uma negociação entre os Estados para que eles dirimam mutuamente a questão, caso não haja uma situação satisfatória para ambos eles poderão submetê-la ao Comitê competente, que iniciará um processo a fim de resolver a controvérsia.

Quando o mecanismo das comunicações inter-estatais está previsto também aparece na forma de cláusula facultativa. Na história da ONU esse mecanismo nunca foi utilizado e quase todos os Estados fazem a ratificação do tratado sem aceitar a cláusula de comunicações inter-estatais.

A rejeição a esse mecanismo decorre das repercussões políticas de sua utilização, já o Estado teria que solucionar controvérsias quanto aos tratados de direitos humanos por meio da arbitragem ou pela submissão automática da disputa à Corte Internacional de Justiça, conforme esteja previsto.

Um outro mecanismo, previsto apenas no Protocolo Opcional à Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) e no texto da Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas, Cruéis Desumanos ou Degradantes sob a forma de cláusula facultativa é o da investigação ou inquérito. Para ter validade e ser utilizado o mecanismo do inquérito não precisa ter a adesão expressa do Estado-parte que está ratificando o tratado, assim a aceitação é tácita e a reserva é que é expressa.

O inquérito é de natureza confidencial e poderá ser instaurado pelo Comitê desde de que ele receba informações fidedignas de que existem violações graves e sistemáticas às Convenções no território de algum dos Estados-membros. Após colher informações a respeito (inclusive, se autorizadas pelo Estado investigado, através de visitas de inspeção *in locu*) o Comitê fará recomendações e sugestões para sanar as violações perpetradas pelos Estados, conferindo-lhes um prazo para que apresentem as medidas que foram tomadas para reverter o quadro de desrespeito ao tratado. Os resultados desse procedimento poderão ser incluídos no relatório anual dos Comitês.

A tendência atual é haja um maior aprimoramento dos Comitês no que tange ao monitoramento, assim sendo, o normal será que se diversifiquem cada vez mais as possibilidades de monitoramento em cada tratado. Diante disso, existem algumas recomendações (feitas principalmente pela Conferência Internacional de Direitos Humanos de Viena de 1993) para a instauração de protocolos adicionais a várias das Convenções, e, também, no sentido de estabelecer os mecanismos de inquérito, inspeção e comunicações individuais para tratados que ainda não os possuem.

Existem iniciativas em nível de estudo, como é o caso de um Protocolo opcional ao Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que pretende estabelecer o mecanismo de comunicações individuais.

Algumas propostas não estão em vigor, mas já estão abertas para assinatura dos Estados-partes, um exemplo é o Protocolo Opcional à Convenção contra a Tortura, estabelecido em 2002. Este protocolo cria uma subcomissão específica, vinculada ao Comitê contra Tortura, para inspecionar lugares de detenção sem necessidade prévia de autorização e, em setembro de 2005, ainda não atingiu o número mínimo de ratificações para sua entrada em vigor, ele foi assinado pelo Brasil em 2003 e as ONG's brasileiras lançaram uma campanha para que o Brasil ratifique esse Protocolo o quanto antes.

Por outro lado, diante de uma violação concreta de direitos humanos os Comitês recomendam que, em não existindo a possibilidade de uso de um determinado mecanismo, se faça uma análise no sentido de encontrar um outro tratado ratificado que, naquele caso específico, também tenha tido um direito violado. Dessa forma pode-se ajustar a ausência de mecanismos de monitoramento, principalmente das comunicações individuais, que costumam ter maior poder de pressão em caso de violações de direitos humanos. Obviamente esse ajuste deverá considerar o reconhecimento do Estado-parte denunciado aos mecanismos de monitoramento em questão.

2.2.2. Os Comitês de Monitoramento.

Os Comitês de monitoramento reúnem-se periodicamente entre seus membros e entre si e prestam informações através do ECOSOC à Assembléia Geral, além de estarem abertos ao recebimento de informações das ONG's. A escolha de seus membros é feita a partir de uma lista de pessoas indicadas pelos Estados-partes do tratado que lhe é relacionado, sendo que cada Comitê estabelecerá suas regras de funcionamento.

Os membros são eleitos pelos Estados-partes a título pessoal e independente para um mandato de geralmente quatro anos (com possibilidade de reeleição), levando-se em conta uma distribuição geográfica equitativa (sem que haja mais de um membro de cada Estado).

A constituição desses Comitês, com membros eleitos á título pessoal, sem vinculação aos seus países de origem, confere um caráter muito mais técnico do que político ao seu trabalho. Existem dois brasileiros participando como especialistas independentes no sistema convencional: José Augusto Lindgren Alves como membro do CERD e Silvia Pimentel como vice-presidente da CEDAW.

Uma breve exposição em ordem cronológica situará o trabalho e a competência de cada Comitê no sistema convencional de monitoramento. Os Comitês abaixo relacionados articulam-se aos tratados de direitos humanos da ONU que já foram ratificados pelo Brasil⁷².

O primeiro Comitê de monitoramento criado pela Assembléia Geral foi o Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial (CERD) que entrou em vigor em 1969, juntamente com a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial. O CERD foi estabelecido nos termos do Art.8º da Convenção, é composto por 18 membros e realiza duas sessões anuais, durante três semanas.

Na criação do CERD ficou estabelecido que os gastos de seus membros estariam, exclusivamente, á cargo dos Estados-partes. As somas repassadas pelos Estados não foram suficientes o que fez com que, em alguns anos o CERD

⁷² Não será abordado neste trabalho Comitê em Trabalhadores Migrantes (*Comitee on Migrante Workers: CMW*), pois o Brasil ainda não ratificou a 'Convenção Internacional para a proteção dos Direitos dos trabalhadores migrantes e suas famílias' que entrou em vigor no ano de 2003 e, portanto, não está submetido ao seu monitoramento.

cancelasse a realização de algumas de suas sessões por falta de verba. A Resolução 47/111 da Assembléia Geral veio modificar essa situação e alterou o Art.8, parágrafo 6 da Convenção sobre a Eliminação da Discriminação Racial, instituindo o financiamento das atividades desse Comitê pelas Nações Unidas.

Como mecanismos de monitoramento convencional a Convenção para a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial prevê no seu Art. 9º que os Estados-partes têm a obrigação de submeter ao Secretário Geral das Nações Unidas, para exame do Comitê um relatório no prazo de um ano a partir da sua ratificação e, posteriormente, a cada quatro anos, além dos complementares, toda vez que o Comitê os solicitar. Também estão previstos os mecanismos de comunicações interestatais (Art.11) e o de petições individuais (art.14) dispostos como cláusula facultativa, a serem aceitos por declaração expressa do Estado-membro da Convenção.

Em 1994, na sua 45ª sessão, o CERD estabeleceu uma medida denominada “Procedimento de alerta preventiva” e outra denominada “Procedimentos de Urgência” como parte de sua agenda de trabalho. Esses mecanismos não estão previstos nem no corpo da Convenção nem em protocolos opcionais assim, não são mecanismos de monitoramento convencional. Trata-se apenas da possibilidade manifestação do CERD a respeito de problemas de discriminação racial que podem vir a se tornar conflitos bélicos e, no segundo caso, da manifestação do CERD acerca de problemas urgentes que requerem alguma medida para limitar ou impedir certas violações⁷³.

O CERD também interpreta temas e normas voltadas para os direitos humanos em matérias específicas, publicando-as sob o nome de recomendações gerais ou comentários gerais (*general recommendations* ou *general comments*) e realiza discussões temáticas (*thematic discussions*).

O Comitê de Direitos Humanos (HRC) entrou em vigor em 1976, juntamente com o documento que tem o objetivo de monitorar, o Pacto Internacional de Direitos Cíveis e Políticos (PIDCP). Diferentemente dos outros Comitês sua terminologia não leva o nome do tratado pelo qual é responsável.

⁷³ Um exemplo dessas medidas pode ser encontrado na decisão do CERD de março de 2005 que recomendou ao Conselho de Segurança que enviasse forças de paz para Darfur. Disponível em: <http://www.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/CERD.C.66.DAR.Dec.2.pdf>. Acesso em 02/09/2005.

Nesse ponto vale á pena destacar a observação de Alves (2005, p.46) no que tange a diferença de tratamento conferida aos membros das Nações Unidas entre direitos civis e políticos e econômicos, sociais e culturais. Uma comprovação dessa diferença estaria exatamente na denominação ‘Comitê de Direitos Humanos’ dada ao grupo encarregado de monitorar o cumprimento do PIDCP, já que isso destoa da denominação dos outros Comitês, que costumam seguir o mesmo nome do tratado que tem o objetivo de monitorar.

Outro indício dessa diferença de tratamento estaria no fato de o Pacto de Direitos Civis e Políticos, desde de sua entrada em vigor em 1976 dispor de seu comitê de monitoramento (inclusive com a competência de receber comunicações individuais, conforme protocolo opcional) em contraposição ao Pacto de Direitos, Econômicos, Sociais e Culturais que, embora tenha entrado em vigor no mesmo ano teve a formação de seu comitê de monitoramento, o Comitê em Direitos Econômicos, Sociais e Culturais apenas no ano de 1985 e sem competência para o recebimento de comunicações individuais.

O HCR foi estabelecido nos termos do Art.28 do Pacto de Direitos Civis e Políticos, é composto por 18 membros e realiza três sessões anuais durante três semanas (uma na sede de Nova York e duas em Genebra). Como mecanismos de monitoramento do referido Pacto estão os relatórios iniciais; dentro do prazo de um ano da ratificação do Pacto e, a partir de então, de quatro em quatro anos⁷⁴ (Art.40, letras a e b) e as inutilizadas comunicações interestatais (Art. 41). As comunicações individuais foram estabelecidas para o Pacto de Direitos Civis e Políticos através do Primeiro Protocolo Opcional, que entrou em vigor simultaneamente ao Pacto em 1976. Esse foi o primeiro documento protocolo opcional estabelecido pelo sistema convencional de monitoramento da ONU. Desde 1991 está em vigor também um Segundo Protocolo Opcional para abolir a pena de morte.

O Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher (CEDAW) foi criado para monitorar a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de discriminação contra a Mulher (também conhecida como CEDAW) e entrou em vigor em 1981. O CEDAW está previsto no Art. 17 da Convenção, possui

⁷⁴ O Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, no Art.40, letras ‘a’ e ‘b’ não determina um período para os relatórios periódicos, dispõe “sempre que o Comitê solicitar” mas o HRC entende que tal período é de quatro anos.

23 membros e se reúne uma vez por ano por um período de duas semanas na sede da ONU em Nova York. Como mecanismos de monitoramento a CEDAW prevê no seu Art. 18 o sistema de relatórios, seguindo a regra geral estabelece um relatório inicial, a ser entregue no prazo de um ano da ratificação da Convenção e, posteriormente, relatórios a cada quatro anos ou sempre que o Comitê solicitar. As possibilidades de apresentação de comunicações individuais e de instauração inquérito pelo Comitê (este último no caso de violações graves e sistemáticas aos direitos protegidos pela CEDAW) estão previstas no Protocolo Adicional à Convenção, que entrou em vigor no ano 2000.

O Comitê contra Tortura (CAT) monitora a implementação da Convenção contra a Tortura e outros tratamentos ou penas, cruéis desumanos ou degradantes, que entrou em vigor em 1987. O CAT está disposto no Art. 10 da Convenção é composto por 10 peritos independentes para um mandato de quatro anos e se reúne em uma única sessão anual. O Art. 19 prevê a obrigação do envio dos relatórios, um relatório inicial, após um ano da ratificação⁷⁵, e, posteriormente, relatórios a cada quatro anos, ou sempre que o Comitê solicitar. No Art. 20 essa Convenção estabelece a possibilidade da instauração de inquéritos (no caso do recebimento de informações fidedignas que levem a crer que a tortura é praticada sistematicamente no território de um Estado-parte⁷⁶).

Para que o Art.20 não tenha eficácia o Estado-parte deverá fazer uma reserva expressa no momento da ratificação, desconhecendo a autoridade do Comitê para instaurar o inquérito. No Art. 21 também estabelece o mecanismo de comunicações inter-estatais, e, no Art.22, as comunicações individuais, estes, por sua vez, só são válidos mediante declaração expressa. Como explicitado anteriormente o Protocolo Opcional à essa Convenção, que estabelece um mecanismo de inspeções em casas de detenção, ainda não está em vigor embora tenha sido assinado pelo Brasil em 2003.

O Comitê em Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CESCR) acompanha a implementação do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais

⁷⁵ A Convenção não estabelece o prazo para o relatório inicial, mas esse é o entendimento do CAT nas suas diretrizes.

⁷⁶ Conforme exposto anteriormente o Relator Especial para a Tortura da ONU, Nigel Rodley visitou o Brasil no ano 2000 e concluiu no seu relatório que a tortura vinha sendo praticada de forma sistemática no país. Provavelmente foi essa conclusão levou o CAT a fazer uma visita em solo brasileiro no ano de 2005, com base mecanismo de inquérito (Art. 20 da Convenção contra a Tortura).

e Culturais (PIDESC). Embora o PIDESC tenha entrado em vigor assim como o PIDCP em 1976, o Comitê em Direitos Econômicos, Sociais e Culturais foi criado definitivamente em 1985 através de Resolução do ECOSOC⁷⁷. Até então o monitoramento do Pacto era feito pelo próprio ECOSOC que, diante da necessidade de um organismo responsável pelo monitoramento do tratado criou um grupo de trabalho que, após a resolução, ganhou *status* de Comitê, igualando-se ao monitoramento dos demais tratados de Direitos Humanos. Diante disso o texto do Pacto ainda faz referência ao ECOSOC. A Resolução que o originou estabeleceu-lhe 18 membros que deverão reunir-se duas vezes por ano em sessões de três semanas (sendo uma dessas semanas dedicada a um grupo de trabalho pré-sessional). O PIDESC estabelece como único mecanismo de monitoramento os relatórios, já que o Protocolo Opcional para a instauração de comunicações individuais ainda é uma proposta em tramitação⁷⁸. O relatório inicial deverá ser apresentado no prazo de dois anos após a ratificação do Pacto e, periodicamente, de cinco em cinco anos.

O Comitê dos Direitos da Criança (CRC) funciona desde a entrada em vigor da Convenção dos Direitos da Criança em 1990, está disposto no seu Art.43, é composto por 18 especialistas e tem duas sessões anuais com duas ou três semanas de duração. Como único mecanismo de monitoramento a Convenção estabelece no seu Art. 44 o sistema de relatórios. Assim como o PIDESC, na Convenção dos Direitos da Criança os Estados-partes devem apresentar o relatório inicial no prazo de dois anos após a ratificação da Convenção e, periodicamente, de cinco em cinco anos e toda vez que o Comitê solicitar maiores informações. A Convenção dos Direitos da Criança conta, porém, com dois protocolos opcionais: ‘Crianças em Conflitos Armados’ e ‘Venda, Prostituição e Pornografia de Crianças’ (ambos em vigor desde 2002). Os países que ratificaram esses protocolos têm, também, a obrigação de enviar relatórios específicos ao Comitê acerca das medidas tomadas para garantir os direitos neles protegidos, nos mesmos prazos estabelecidos pelo Art.

⁷⁷ Resolução ECOSOC 1985/17 de 28/05/1985.

⁷⁸ A criação desse protocolo é parte da Declaração e Programa de Ação da Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena, 1993. Foi estabelecido um grupo de trabalho para considerar sugestões na sua elaboração, (estudo sobre o protocolo disponível em <http://www.ohchr.org/english/issues/escr/group.htm>. Acesso em 02/09/2005). A CDH tem se limitado a pedir os comentários das ONG's, das organizações regionais e dos Estados sobre esse projeto de Protocolo, mas não tomou nenhuma decisão a respeito do assunto. Tudo indica que as ONG's são bastante favoráveis a sua implementação e os Estados, além de não estarem muito interessados no assunto, continuam apegados ao argumento político de que os direitos econômicos, sociais e culturais não são 'judicializáveis' (MILLER, 2002, p.55).

44 da Convenção. Esse Comitê também organiza dias de discussão (*days of general discussion*) para temas específicos e publica sua interpretação acerca de algumas matérias como comentários gerais (*general comments*).

Com exceção do CEDAW que tem sede no prédio da ONU em Nova York, todos os outros Comitês tem sede no Centro de Direitos Humanos (*Centre for Humans Rights*) em Genebra, a este centro devem ser encaminhadas todas as correspondências e comunicações.

Pode-se considerar que a atuação dos Comitês poderia ser muito mais eficaz se os Estados-partes aceitassem expressamente as cláusulas e protocolos que admitem os mecanismos de comunicação individual e de inquérito, já que atualmente, o trabalho dos Comitês está praticamente restrito à elaboração de observações finais após a análise dos relatórios periódicos.

É válido lembrar que a utilização dos sistemas de monitoramento convencional tem como único efeito dar publicidade às violações de direitos humanos perpetradas pelos Estados, provocando constrangimentos políticos que podem forçá-lo a agir o sentido de reparar as violações cometidas. Mais uma vez, o cumprimento das observações e recomendações dos Comitês (e também dos relatores e grupos de trabalho) vai depender unicamente da vontade política do Estado e do seu compromisso com o cumprimento dos tratados internacionais.

Permanece ausente a probabilidade de uso de poder coercitivo contra os Estados-partes violadores do sistema global de proteção dos direitos humanos, embora através do Conselho de Segurança, a ONU seja a única organização internacional dotada de meios para fazê-lo⁷⁹.

⁷⁹ Muitas avaliações sobre a ONU atribuem à estrutura do Conselho de Segurança, com membros permanentes munidos de poder de veto, a responsabilidade pelo mau uso do poder coercitivo do Conselho.

2.2.3. As obrigações do Brasil no sistema de monitoramento convencional.

O sistema de monitoramento ao qual o Brasil está submetido no sistema global de proteção dos direitos humanos começa a se impor exatamente a partir do processo de democratização política. Como foi apontado antes é nesse período que o Governo brasileiro ingressa no direito internacional dos direitos humanos, ratificando os principais tratados internacionais. Com a promulgação da Constituição Federal em 1988 o ingresso das normas de direitos humanos advindas de tratados internacionais ganha nova regulamentação privilegiando sua entrada no ordenamento jurídico nacional⁸⁰. Hoje, o Brasil já mais de ratificou treze tratados e dois protocolos sobre direitos humanos, pelo menos nove deles no sistema global e, a grande maioria, a partir de 1988 (com a nova Constituição que institui a Democracia).

Assim sendo, levando em conta os compromissos assumidos pelo Brasil o monitoramento convencional em vigor pode ser resumido no seguinte quadro:

⁸⁰ A entrada dos tratados de direitos humanos está regulamentada pela Constituição Federal de 1988, Texto Consolidado até a Emenda nº 48 de 10/08/2005, no Artigo 5: “§ 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata. § 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. § 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. § 4º O Brasil se submete à jurisdição de Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão.”

MONITORAMENTO CONVENCIONAL AO QUAL O BRASIL ESTÁ SUBMETIDO NO SISTEMA ONU DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS			
Tratado/Sigla do Comitê	Relatórios	Outros mecanismos válidos para o Brasil	Observações
Convenção sobre todas as Formas de Discriminação Racial/CERD	Inicial: depois de um ano da ratificação. Periódicos: de quatro em quatro anos. Complementares: por solicitação do Comitê.	Comunicações Individuais (Art.14).	O Brasil não fez declaração expressa reconhecendo os mecanismos de Comunicações Inter-estatais (Art.11).
Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos/HRC	Inicial: depois de um ano da ratificação. Periódicos: de quatro em quatro anos. Complementares: por solicitação do Comitê.		O Brasil não reconheceu a cláusula de comunicações inter-estatais (Art.41). O Brasil é também o único da América Latina que não ratificou o Primeiro Protocolo Opcional que prevê o mecanismo de Comunicações Individuais ⁸¹ . O Brasil também não ratificou o Segundo Protocolo Opcional para abolir a pena de morte.
Convenção para a Eliminação de todas as formas de discriminação contra a Mulher/CEDAW	Inicial: depois de um ano da ratificação. Periódicos: de quatro em quatro anos. Complementares: por solicitação do Comitê.	As Comunicações Individuais e os Inquéritos previstos no Protocolo Opcional.	O Brasil não reconheceu a cláusula de comunicações inter-estatais, Art. 29 parágrafo 1.
Convenção contra a tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes/CAT	Inicial: depois de um ano da ratificação. Periódicos: de quatro em quatro anos. Complementares: por solicitação do Comitê.	O mecanismo de Inquérito (Art.20) que foi tacitamente reconhecido pelo Brasil quando da ratificação e as Comunicações Individuais (Art.22).	O Brasil não reconheceu os mecanismos de Comunicações Inter-estatais (Art.21).

⁸¹ Segundo Alves (1997, p.43) a não adesão do Brasil ao Primeiro Protocolo Opcional do PIDCP estaria compensada pelo reconhecimento da competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos para examinar as comunicações individuais ocorrida em 1992 e, a não adesão ao Segundo Protocolo, estaria suprida pela ratificação, em 1996, do Protocolo referente à Abolição da pena de Morte adicional à Convenção Americana de Direitos Humanos. Apesar disso a inserção no sistema global em relação a esses temas continua sendo importante e necessária uma vez que seria uma forma de ampliar significativamente as possibilidades de proteção dos direitos humanos no país.

Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais/CESCR	Inicial: depois de dois anos da ratificação. Periódicos: de cinco em cinco anos Complementares: por solicitação do Comitê.	Não existem.	
Convenção sobre os Direitos da Criança/CRC	Inicial: depois de dois anos da ratificação. Periódicos: de cinco em cinco anos Complementares: por solicitação do Comitê. Relatórios dos dois protocolos Opcionais: nos mesmos prazos estabelecidos pela Convenção.	Não existem.	O Brasil ratificou com reservas os protocolos opcionais. O sobre Crianças em Conflitos Armados com reservas ao Art. 3 parágrafo 2 advertindo que a lei nacional (Decreto 57.654, 20/01/1966) admite o serviço militar a cidadãos de 17 anos já que e o Protocolo estabelece o limite mínimo de 18 anos. O sobre Venda, Prostituição e Pornografia de Crianças foi ratificado sem reservas.

Percebe-se que os relatórios são o mecanismo de monitoramento mais importante, não porque sejam os de maior potencial de implementação dos tratados de direitos humanos, mas porque são os mais aceitos pelos Estados e, portanto são os que estão ao alcance para utilização. O mecanismo de relatórios periódicos constitui assim um instrumento essencial para o sistema de controle político dos direitos humanos exercido no âmbito da ONU.

A sistematização das obrigações do Brasil no sistema global de proteção dos direitos humanos aponta para a obrigatoriedade de entrega de oito relatórios temáticos, seis relacionados a tratados e dois advindos da ratificação de protocolos opcionais. A seguir será aprofundada a análise dessa sistemática.

2.3.Relatórios: ensaio de uma classificação e a descoberta dos relatórios ‘sombra’ ou ‘alternativos’.

2.3.1. Utilidade, função e natureza do sistema de relatórios.

A ONU (OHCHR “b”, 2005, p.18-19) entende que o processo de elaboração de relatórios não deve ser encarado pelos Estados apenas como a satisfação de uma obrigação internacional, mas também, como a oportunidade para se fazer um balanço da proteção dos direitos humanos no seu âmbito interno.

Dessa forma, o processo de elaboração de um relatório poderá servir ao Estado-parte como: uma oportunidade para que este obtenha uma compreensão crítica a respeito das leis e das políticas internas, que foram elaboradas para se harmonizarem com os instrumentos internacionais de direitos humanos dos quais faz parte, um momento para monitorar os progressos que tenham sido feitos na promoção dos direitos protegidos pelo tratado, no contexto geral de proteção dos direitos humanos, e uma ocasião para identificar problemas e deficiências na implementação dos tratados e assim identificar as necessidades e objetivos necessários a uma melhor efetivação, planejando políticas públicas apropriadas para atingi-los (OHCHR “b”, 2005, p.18-19).

O sistema de relatórios é assim um importante passo para que um Estado compreenda o que foi realizado e o que precisa ser feito para promover e proteger os direitos humanos no país (OHCHR “b”, 2005, p.19).

Vasak (1983, p.238-242) faz uma divisão teórica sobre as funções exercidas pelas instituições de proteção dos direitos humanos da ONU. No seu entendimento existem cinco funções nesse sistema: informação, instrução, conciliação, decisão e sanção. Os relatórios seriam uma soma das funções de informação e instrução, pois ao mesmo tempo em que informam, servem como mecanismo de investigação sobre a situação dos direitos humanos em um determinado país.

Para Miller (2001, p.55) os relatórios têm, à sua maneira, uma fórmula de exigibilidade legal reunindo funções de assessoramento, de assistência e de

supervisão corretiva, mas não fogem às imperfeições do Direito Internacional dos Direitos Humanos, que, na maioria dos casos, não possui mecanismos sancionatórios capazes de realizá-los de maneira concreta.

A ONU também entende que os relatórios são parte dos mecanismos de supervisão e que, além disso, têm como objetivo conferir uma fórmula concreta à responsabilidade dos Estados-partes em relação aos tratados de direitos humanos. O monitoramento tem, portanto, a natureza de supervisão e, dentro dele os relatórios têm a natureza de ‘sistema de supervisão regular’ que possui como objetivo não somente a crítica ao desempenho dos Estados, mas, principalmente, a assistência aos Governos para que eles cumpram os tratados de direitos humanos, funcionando como um meio para o fortalecimento da responsabilidade internacional (UNITED NATIONS, 1997, p.11-20).

Com isso, pode-se concluir que, em que pesem as outras funções que lhe são atribuídas, a principal tarefa desses relatórios é mesmo a função de supervisão ou vigilância, que é o fundamento do próprio monitoramento ao qual esse sistema se propõe.

2.3.2. Um breve histórico.

O sistema de relatórios nasceu na Liga das Nações (1919 á 1945). Nessa época o objetivo dos relatórios era o de averiguar o respeito aos direitos humanos apenas em territórios coloniais. A Organização Internacional do Trabalho (OIT), criada em 1919, também utilizou o sistema de relatórios impondo aos seus países membros a obrigação de enviarem relatórios periódicos sobre a aplicação dos padrões estabelecidos para as relações de trabalho (UNITED NATIONS, 1997, p.11,19).

Pode-se dizer que os relatórios vêm sendo negociados há vários anos na ONU, mais especificamente desde 1950, quando um representante da França propôs à Assembléia Geral um projeto de resolução com o objetivo de que a Comissão de Direitos Humanos ficasse encarregada de criar um sistema segundo o qual os Estados apresentariam relatórios anuais sobre as medidas tomadas no âmbito dos direitos humanos. Em 1953, com o apoio decisivo da delegação dos Estados Unidos, a

Assembléia Geral proferiu uma resolução sobre o tema e, em 1956, o ECOSOC instituiu o sistema de relatórios periódicos sobre direitos humanos.

Até então a base normativa à qual deveriam obedecer esses relatórios era exclusivamente a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948⁸² e a sua apresentação tinha um caráter exclusivamente voluntário. Os relatórios recebidos até 1956 “não tratavam de situações concretas e problemas determinados, nem das medidas tomadas para os resolvê-los dos resultados obtidos” (VASAK, 1983, p.319).

Em 1965 isso começa a se modificar e a Convenção Internacional para a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial formaliza um sistema de relatórios baseado em uma obrigação específica, contraída através de um tratado internacional, estabelecendo um Comitê exclusivo para analisá-los, o CERD (UNITED NATIONS, 1997; VASAK, 1983).

Em 1973 a CDH faz uma resolução onde traça as diretrizes para a elaboração de relatórios, indicando a necessidade de que eles contenham informações consistentes e reais sobre a situação dos direitos humanos.

Nessa época (exceto no caso da Convenção Internacional para a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial) os relatórios não deveriam corresponder a um tratado específico, mas apenas a uma visão geral dos direitos humanos nas suas duas principais vertentes: direitos civis e políticos e direitos econômicos, sociais e culturais. Já era possível identificar que muitos Estados falhavam na obrigação de apresentar seus relatórios.

⁸² Vale ressaltar que a OIT, agência especializada da ONU, é precursora na utilização desses instrumentos uma vez que foi criada já em 1919, muito antes da promulgação da Declaração Universal de Direitos Humanos em 1948.

2.3.3. Procedimento.

Atualmente os relatórios devem se ater à situação dos direitos protegidos por cada tratado, seguindo as diretrizes (“*Reporting Guidelines*”) de cada Comitê. As diretrizes estão disponíveis nos sítios de cada Comitê e no *Manual on Human Rights Reporting*, que instrui os Estados-partes a apresentarem as medidas legislativas, judiciais e administrativas tomadas para sanar problemas concretos na área dos direitos humanos dentro de seus territórios.

As diretrizes têm como objetivo uniformizar os relatórios e vem sendo revisadas diante das experiências dos Comitês e dos esforços para a harmonização do trabalho entre eles. A intenção é que haja um mesmo nível de informações entre todos os Estados-partes.

Segundo os Comitês (UNITED NATIONS, 1997, p.21,23) os relatórios devem ser francos reconhecendo as dificuldades na implantação dos tratados e favorecendo a descoberta de diagnósticos e soluções para esses problemas, assim, relatórios centrados em medidas formais e/ou judiciais não são considerados suficientes.

A intenção do sistema ONU de monitoramento é de que os relatórios alcancem um balanço entre teoria e prática, por isso, para que relatórios satisfatórios sejam produzidos é preciso que o Estado-parte tenha um sistema interno capaz de monitorar regularmente o respeito aos direitos protegidos, afinal, não se pode afirmar que a ‘a tortura não existe’ se não há um sistema interno capaz de verificar isso.

Os relatórios dos Estados-partes deverão, portanto, apontar as dificuldades encontradas na implementação do tratado, os progressos e resultados alcançados, as prioridades na implementação e as metas específicas do Estado para a matéria em análise. Todos os relatórios são submetidos à Secretaria Geral da ONU que os enviará ao ECOSOC e aos Comitês responsáveis. A Secretaria Geral também poderá repassar às agências especializadas partes dos relatórios que estejam relacionadas às suas atividades e essas poderão, com base nessas informações, fazer observações aos Comitês respectivos.

A ONU (UNITED NATIONS, 1997, p.20) lista as seguintes características para os relatórios: comprometimento voluntário dos Estados com a

obrigação de enviá-los, a explicação dessa obrigação nas cláusulas dos tratados, o estabelecimento de especialistas independentes para examiná-los e o desenvolvimento de um modelo interpretativo prévio para sua análise pelos Comitês.

Existem algumas diferenças no procedimento de análise dos relatórios entre os Comitês, mas, as etapas mais importantes obedecem à mesma ordem. Desse modo, a análise dos relatórios pode ser dividida em duas etapas; a primeira é o grupo de trabalho pré-sessional⁸³ onde serão preparadas a ‘lista prévia de questões’ (fechada ao público e sem a presença dos representantes dos Estados em análise), e a segunda é a do diálogo (a sessão propriamente dita). Na segunda etapa subdividem-se três momentos: o inicial, de reuniões abertas para apresentação dos relatórios e arguição oral dos representantes dos Estados, o intermediário; para a elaboração das observações finais (em caráter fechado apenas com a presença dos membros do Comitê), e, o último, para apresentação pública das observações finais e para os comentários do Estado-parte a respeito.

A cada sessão os Comitês selecionam, entre os relatórios recebidos, aqueles que serão examinados nas suas próximas sessões. Para fazer essa seleção os Comitês geralmente seguem a ordem cronológica no recebimento dos relatórios, conferindo prioridade ao exame de relatórios iniciais.

Geralmente de cinco a nove relatórios são analisados por sessão (a depender do tempo de duração da sessão, o que varia entre os Comitês) e o Comitê indica um ou alguns de seus membros para ficarem responsáveis pela análise do relatório de um determinado Estado-parte, sendo que cada membro pode ser relator de mais de um relatório na mesma sessão.

Para melhor considerarem os relatórios recebidos, os Comitês recebem da Secretaria Geral, para cada período de sessões, subsídios sobre os Estados-partes que terão seus relatórios analisados. Essas informações são anexadas ao expediente daquele país na consideração de seu relatório e podem vir de agências especializadas, organizações regionais de proteção dos direitos humanos e ONG’s, de caráter nacional ou internacional.

⁸³ No Comitê de Direitos Humanos (HRC) o grupo de trabalho pré-sessional foi substituído por uma “Força Tarefa dos Relatórios” ou “*Country Task forces*”, a diferença é que ao invés de se reunir antes do início do período de sessões esse grupo se reúne durante o próprio período de sessões. Nesse caso a lista de questões será preparada e comunicada ao Estado-parte na sessão anterior àquela em que o seu relatório será apresentado.

O grupo de trabalho pré-sessional, que acontece antes da apresentação do relatório, prepara uma lista prévia de questões (*issues*) que serão transmitidas aos Estados que terão seus relatórios considerados naquela sessão. Essas listas têm como objetivo identificar qual será o foco do diálogo entre os Comitês e os Estados. Também é nessa lista de questões que o Comitê poderá solicitar ao Estado informações adicionais a serem apresentadas no corpo dos relatórios. As respostas a essa lista de questões devem ser feitas oralmente pela delegação do Estado durante a apresentação do relatório na sessão, e, se possível, também por escrito.

As considerações sobre os relatórios ocorrem na fase inicial da etapa de diálogo com o Comitê e os Estados são informados, com antecedência, da data em que seus relatórios serão apresentados. Nesse momento ocorrem encontros públicos onde os representantes dos Estados-partes fazem uma apresentação dos principais pontos do relatório, atualizando as informações e respondendo à lista prévia de questões enviada pelo Comitê. Durante essa sessão pública, após a apresentação dos Estados os componentes do Comitê podem fazer comentários e requerer maiores esclarecimentos. Podem ainda, levantar matérias que não foram debatidas na lista prévia de questões.

A apresentação do relatório tem como objetivo travar um diálogo com uma delegação do Estado-parte que tenha competência para discutir os temas do relatório com profundidade, para que o Comitê, entendendo sua situação como membro do tratado, possa recomendar maneiras de efetivá-lo. Ressalte-se que nos primórdios do sistema de relatórios não existiam condições para o estabelecimento desse diálogo já que não existia uma lista prévia das questões que seria a base do debate, nem diretrizes básicas para a construção do relatório.

Nesse momento vale lembrar que a qualidade do diálogo estabelecido entre o Comitê e o Estado-parte vai depender da qualidade das informações sobre a qual ele vai se desdobrar. Dessa forma, se a qualidade das informações prestadas pelo Estado é superficial e restrita à transcrição de medidas legislativas e judiciais, a possibilidade da instauração do monitoramento será muito pouco concreta.

Conforme adverte Miller (2002, p.48), inobstante a existência de todo esse rito procedimental, a forma com que os Estados preparam seus relatórios pode fazer deliberadamente com que o diálogo se mantenha preso, exclusivamente, ao

nível das generalidades embora os Comitês tenham se empenhado em conseguir informações complementares para os relatórios considerados insuficientes.

Os membros dos Comitês devem abster-se de participar das considerações sobre os relatórios de seus próprios países e os nacionais também não podem participar individualmente da apresentação dos relatórios de seus Estados. Durante a apresentação dos relatórios as ONG's também não poderão manter diálogo com os representantes do Estado no qual desenvolvem suas atividades.

Excepcionalmente, o Comitê poderá considerar um relatório quando os representantes daquele Estado-parte não estejam presentes, nem tenham justificado essa ausência mesmo depois de notificados. Se, além de não estar presente, o Estado-parte em análise também não tiver enviado relatório, os Comitês poderão fazer sua análise com base em quaisquer outras informações que estiverem disponíveis.

Após a apresentação de cada relatório o Comitê elabora as observações finais (o segundo momento da fase de diálogo das sessões), que serão discutidas e aprovadas por consenso em sessão plenária, tudo em reunião fechada.

As observações finais costumam seguir um mesmo formato: introdução, aspectos positivos do relatório, dificuldades que impedem a implementação do tratado naquele Estado, preocupação do Comitê sobre questões específicas, as respectivas recomendações e a data de apresentação do próximo relatório. As observações finais são também o momento onde os Comitês colocam a experiência coletiva e o conhecimento amplo sobre os problemas relacionados à implementação dos tratados de direitos humanos em diversos países a serviço dos Estados-partes.

Os Comitês também costumam recomendar que os Estados divulguem amplamente as observações finais no seu território, bem como que informem ao Comitê (com ou sem prazo pré-determinado) acerca das medidas que tomadas para sanar as violações identificadas. Essa publicidade pode reforçar a responsabilidade do Estado, tanto no âmbito internacional como no âmbito interno, e o debate público sobre os direitos humanos.

Geralmente um membro do Comitê fica responsável por manter um diálogo constante com o Estado-parte, sendo informado das medidas tomadas para implementar as recomendações exaradas no corpo das observações finais.

A intenção dos Comitês é que no relatório seguinte, obrigatoriamente, o Estado exponha as medidas que adotou para cumprir as recomendações do relatório anterior, mostrando que está respondendo aos problemas identificados. Por isso a periodicidade na apresentação desse mecanismo é importante. Conforme já foi dito as recomendações emitidas pelos Comitês não têm cunho obrigatório, contudo, são feitas na maioria das vezes em forma de obrigações específicas.

No encerramento do período de sessões as observações finais do relatório serão transmitidas ao Estado interessado, e, após, lidas em sessão. As observações finais são postadas nos *sites* dos Comitês e incluídas no relatório anual que é apresentado à Assembléia Geral. Em resposta às observações finais os Estados-partes podem fazer os comentários que considerarem apropriados e, se o Estado assim preferir, o Comitê poderá divulgar esses comentários como documento de cunho oficial.

As Nações Unidas entendem que o sistema de relatórios deve ser considerado parte integrante de um processo contínuo destinado a melhorar o respeito aos direitos humanos. Mais do que um evento isolado ou de uma formalidade que absorve recursos burocráticos para satisfazer os requisitos de um tratado internacional, a ONU entende que o sistema de relatórios deve ser tratado pelos Governos como um investimento que pode ser integrado à política interna, na adoção de medidas capazes de satisfazer aos objetivos nacionais e internacionais na área de direitos humanos (UNITED NATIONS, 1997, p.20).

2.3.4. Participação das ONG's no sistema de relatórios.

A participação das ONG's no sistema de monitoramento convencional da ONU pode ser entendida como uma parte da sua participação em toda as Nações Unidas. O órgão no qual essa participação ganhou maior notoriedade foi o ECOSOC e, a partir daí, foi se espalhando para órgãos subsidiários e agências especializadas como a FAO, a UNESCO, a OMS, a UNCTAD e a OIT.

O ECOSOC estabeleceu a participação das ONG's no Art. 71 da Carta das Nações Unidas, determinando nesse dispositivo que o ECOSOC poderá entrar nos entendimentos convenientes para a consulta com organizações não

governamentais nacionais e internacionais, encarregadas de questões que estiverem dentro da sua área de competência.

Esse procedimento de consulta tem como objetivos permitir ao ECOSOC e aos seus órgãos subsidiários a obtenção de informações, comentários e pontos de vista a respeito das matérias em discussão (TAVARES, 1999, p.51)

Atualmente existem pelo menos 2.719 ONG's credenciadas com caráter consultivo junto ao ECOSOC, além de 400 credenciadas junto à Comissão de Desenvolvimento Sustentável (CDS: *Commission on Sustainable Development*), um de seus órgãos subsidiários. Dentre as ONG's brasileiras com caráter consultivo podem ser citadas a Fundação Museu do Homem Americano, o Instituto de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) e o Instituto de Ação Cultural (IDAC) (TAVARES, 1999, p.56, 63).

Não existe um estatuto internacional para definir os requisitos que devem obrigatoriamente caracterizar uma entidade como ONG. Desse modo, existem entidades de natureza extremamente diversa compondo o rol de ONG's que atuam com *status* consultivo perante o ECOSOC, desde a Federação Mundial de Sindicatos à *National Rifle Association of América* (TAVARES, 1999, p.53).

A Resolução 1296 (XLIV) de 23/05/1968 do ECOSOC estabelece o conceito de ONG's apenas como "organizações internacionais que não foram criadas pela via de acordos intergovernamentais", aprovando as regras para a celebração de consultas, o chamado 'caráter consultivo'. Essa mesma resolução serve como fundamento jurídico para o envio de informações das ONG's aos Comitês de direitos humanos.

A classificação das ONG's é feita por um Comitê específico, subsidiário do ECOSOC, com competência para examinar os requerimentos de *status* consultivo. Existe o caráter consultivo especial, atribuído às organizações interessadas em esferas especiais das atividades do Conselho, e o caráter consultivo geral, atribuído às organizações com interesse geral nas atividades do Conselho.

As ONG's de caráter consultivo são consideradas aptas a fornecer informações ao ECOSOC e a seus órgãos especializados e subsidiários (nessa segunda hipótese se encaixam os comitês de monitoramento), podem inscrever

questões na ordem do dia, designar observadores para assistirem sessões públicas do conselho e de seus órgãos subsidiários e apresentar exposições escritas e orais.

Cabe destacar a observação de Oliveira (1999, p.29) onde é justamente no decorrer da década de 70 (logo após a criação da Resolução 1296 (XLIV) de 23/05/1968 que existe uma revitalização do papel desempenhado por agências privadas atuantes no financiamento das ONG's, seria o caso da NOVIB – *Oxfam Netherlands* na Holanda, *Christian Aid* e *Oxfam* na Inglaterra, *Développement et Paix* no Canadá, *Brot fur die Welt* na Alemanha, o *Comité Catholique contre la faim et pour le Développement* na França, além de fundações empresariais nos EUA. Esses recursos ajudaram a estruturar o trabalho dessas ONG's, repercutindo em uma presença cada vez mais constante no ECOSOC.

A Declaração de Viena de 1993 por sua vez reforça a necessidade de participação das ONG's e reconhece no seu Art. 38⁸⁴ a importância do seu papel na promoção dos direitos humanos.

A Resolução 31 de 26/07/1996 é o dispositivo atual mais completo sobre o procedimento e os princípios a serem aplicados nas relações consultivas da ONU com as ONG's (de nível nacional, subregional, regional e internacional). Nessa resolução também estão regulamentados os momentos e condições para a participação escrita e oral seja em órgão subsidiários ao ECOSOC, seja nas grandes Conferências.

Quanto a participação das ONG's no sistema de relatórios pode-se afirmar que esta antecede a Resolução de 1968 já que a resolução 888 B (XXXIV) de 24/07/1962 do ECOSOC convidava aquelas dotadas de competência consultiva a enviar comentários e observações de caráter objetivo sobre a situação dos direitos humanos nos países em que atuavam. Com a resolução 1074 C (XXXIX) de 1965 o

⁸⁴ Artigo 38. “A Conferência Mundial de Direitos Humanos reconhece a importância das organizações não-governamentais na promoção dos direitos humanos e nas atividades humanitárias nos níveis nacional, regional e internacional. A Conferência Mundial de Direitos Humanos aprecia sua contribuição no aumento da conscientização pública sobre os temas de direitos humanos (...). A esse respeito a Conferência Mundial de Direitos Humanos enfatiza a importância do diálogo continuado e da cooperação entre organizações governamentais e não-governamentais (...)” tradução nossa. “38. *The World Conference on Human Rights recognizes the important role of non-governmental organizations in the promotion of all human rights and in humanitarian activities at national, regional and international levels. The World Conference on Human Rights appreciates their contribution to increasing public awareness of human rights issues (...). In this respect, the World Conference on Human Rights emphasizes the importance of continued dialogue and cooperation between Governments and non-governmental organizations*”. (VIENNA DECLARATION AND PROGRAMME OF ACTION).

ECOSOC manteve o convite ao envio de informações por parte das ONG's, solicitando, ainda, que suas informações acompanhem as mesmas diretrizes fixadas para o envio de relatórios oficiais pelos Estados (VASAK, 1983, p.321).

Em 2004, na terceira reunião Inter-Comitês (*Inter Comitee Meeting*) do sistema convencional de monitoramento é mais uma vez reforçada a autorização do envio de informações de ONG's aos Comitês, inclusive, informações que relatem o nível de obediência do Estado-parte às recomendações do Comitê emitidas nas observações finais.

Destaque-se que a exigência de *status* consultivo para as ONG's que queiram participar do processo de envio de informações aos Comitês vem sendo flexibilizada e informações advindas de organizações que não gozam dessa qualidade têm sido aceitas (embora seja recomendável que as ONG's que desejem participar dos períodos de sessões dos Comitês solicitem de antemão seu cadastro perante a Secretaria).

2.3.5.Obrigatoriedade e descumprimento na apresentação dos relatórios.

A Resolução da Assembléia Geral A/RES/47/111 de 16/12/1992 dispõe sobre a implementação efetiva dos instrumentos internacionais de direitos humanos, inclusive sobre a obrigação de apresentação dos relatórios previstos no sistema global de proteção dos direitos humanos.

A referida resolução insta os Estados-partes a fazerem todos os esforços possíveis para que satisfaçam suas obrigações de apresentação de relatórios e para que contribuam individualmente, e através dos encontros entre os Estados-partes, na identificação e na implementação de formas que racionalizem e melhorem o mecanismo de relatórios bem como a coordenação e o fluxo de informações entre os comitês de monitoramento e os demais órgãos das Nações Unidas, inclusive as agências especializadas. A resolução também convoca todos os Estados-partes a cumprirem sem atraso suas obrigações financeiras em relação aos instrumentos de direitos humanos e solicita à Secretaria Geral que encontre meios para intensificar esses procedimentos, tornando-os mais efetivos.

Mesmo diante de toda a coerência e obrigatoriedade que a ONU procura atribuir ao sistema de relatórios existe um descumprimento sistemático da obrigação de enviá-los por parte dos Estados. Esse descumprimento continua a ser uma realidade com poucas transformações desde o início da utilização desse mecanismo, por isso os Comitês vem desenvolvendo estratégias para constranger e/ou encorajar os Estados a enviarem os seus relatórios.

Nesse intuito os Comitês preparam listas dos Estados que estão atrasados no cumprimento dessa obrigação e as incluem nos seus relatórios anuais, enviados para a Assembléia Geral. Além disso, entram em contato com os representantes desses Estados, oferecem assistência internacional para a preparação dos relatórios e enviam notificações por escrito lembrando-os de suas obrigações (MILLER, 2002, p.46-47).

Em 1992, na quarta reunião Inter-Comitês, ficou decidido que a não apresentação dos relatórios não deveria deixar os Estados imunes ao monitoramento, por isso os Comitês têm notificado aos Estados-partes da data da sessão que irá apreciar os seus relatórios e, caso eles não sejam enviados, o Comitê estará fazendo o monitoramento a respeito dos direitos protegidos naquele Estado, com base nas informações então existentes (MILLER, 2002, p.46-47).

O CERD, que existe desde 1969, sendo, portanto, o mais antigo Comitê em funcionamento, possui uma maior prática no uso de estratégias para tentar constranger os Estados a apresentarem seus relatórios. Em 1971, por exemplo, o Comitê citou perante a sessão da Assembléia Geral um Estado que não tinha apresentado seu relatório, nesse caso o relatório foi enviado ainda durante a mesma sessão, em outras ocasiões o CERD chegou a enviar seis notificações a um mesmo Estado para que apresentasse seus relatórios (VASAK, 1983, p 367).

Isso demonstra, mais uma vez, que a obediência às regras do monitoramento é definida exclusivamente pelo Estado, e terá muita ou nenhuma eficiência a depender da sua vontade.

2.3.6. Relatórios Alternativos: oportunidades e tipos.

Diante desse quadro, é exatamente a inadimplência dos Estados no envio dos relatórios (iniciais e periódicos) que irá permitir o aparecimento e a consolidação de uma diferença essencial quanto à origem das informações recebidas pelos Comitês: os relatórios com informações de origem oficial, ou seja, advindas das fontes governamentais de um determinado Estado, e os relatórios com informações de origem não-oficial, ou seja, advindas de entidades que não atuam junto aos Comitês em nome dos Governos dos Estados, mas sim em nome da sociedade civil; as ONG's.

No momento da análise da situação dos direitos protegidos pelo tratado em um determinado Estado-parte o ideal é que o Comitê tenha a sua disposição mais de uma fonte de dados. A Secretaria Geral, ao solicitar informações prévias de ONG's, agências especializadas e instituições regionais para anexar ao expediente do relatório pretende exatamente isso; fazer com que o julgamento de um relatório possa ocorrer dentro de uma panorama de informações com diferentes fontes, o que aproximará o Comitê de um entendimento mais amplo e exato da situação dos direitos humanos naquele país, já que os Estados tendem a apresentar a situação de seu país de uma maneira favorável, dissimulando falhas.

A própria ONU aconselha que o processo de produção dos relatórios encoraje e facilite, a nível nacional, a participação popular e o exame público das políticas internas em um relacionamento construtivo com a sociedade civil (OHCHR"b", 2005, p.19).

As informações prestadas pelas ONG's podem ser de qualquer natureza, dados, registros de imprensa e estudos acadêmicos. Essas informações podem, inclusive, assumir o formato de um relatório, e isso, de fato ocorreu. Assim, em alguns casos, junto ao relatório sobre a situação de direitos humanos encaminhado por um determinado Governo, passou a estar presente dentro do expediente de análise da Secretaria dos Comitês, também, um relatório elaborado por ONG's (isoladamente ou em conjunto).

Assim sendo, hoje, no momento em que um Estado-parte envia um relatório a um dos Comitês, o que ocorre com uma certa anterioridade ao período de

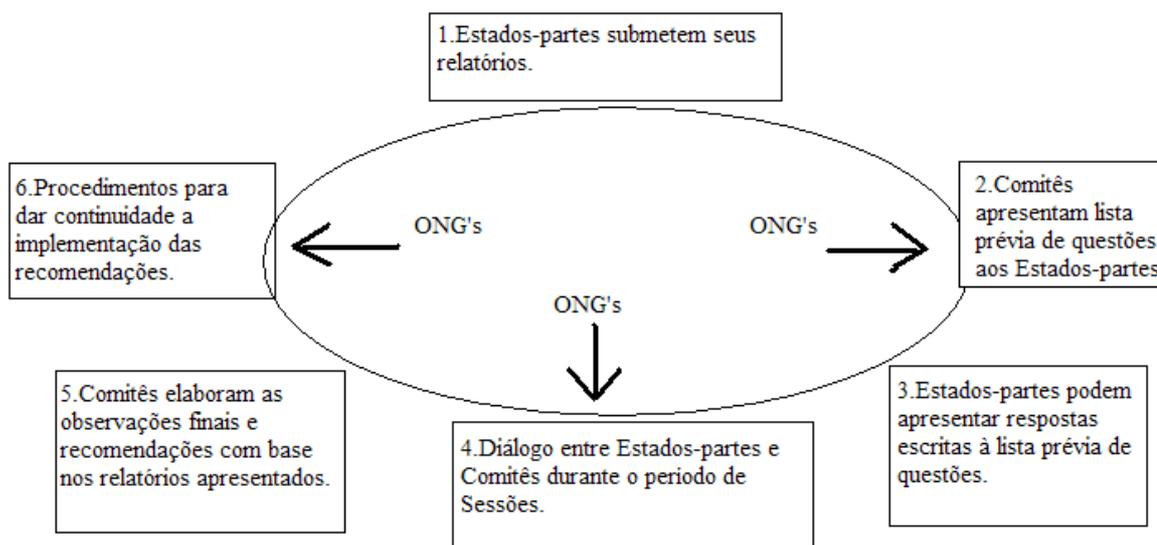
sessões, esses se dirigem às ONG's daquele país para pedir informações sobre a situação de implementação do tratado. Junto a essa solicitação costumam enviar também, quando existe, uma cópia do relatório oficial enviado pelos Estados-partes.

É exatamente nessa ocasião, entre a tomada de conhecimento pelas ONG's do relatório produzido pelos órgãos oficiais do Estado-parte e a sua apresentação em sessão pública, que se constitui o período mais propício para que as ONG's enviem suas informações. O importante é que as informações das ONG's a respeito da implementação dos tratados nos países em que atuam cheguem ao Comitê antes da análise dos relatórios oficiais.

A participação das ONG's no sistema de relatórios pode se dar em diversos momentos: no envio de informações, nos debates e/ou na implementação das recomendações dos Comitês. Nesse sentido vale observar o gráfico⁸⁵ que sintetiza os momentos em que as ONG's podem intervir no procedimento dos relatórios (indicados com uma seta). Este 'ciclo' irá se iniciar um ou dois anos após a ratificação dos tratados e, depois, periodicamente, de acordo com o prazo que estiver previsto para apresentação dos relatórios oficiais.

⁸⁵ A idéia desse gráfico foi retirada do Fact Sheet n° 30, (OHCHR "b", p.20), publicado pelo Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos.

Ciclo dos relatórios no sistema de monitoramento convencional:



Além do mais, quando as informações advindas das ONG's são preparadas em uma condição onde as informações oficiais sobre o tema estão disponíveis para consulta, a apreciação dos fatos que serão levados ao conhecimento do Comitê pode ganhar um caráter mais crítico⁸⁶, aumentando as possibilidades de que o Comitê se aprovisione de informações mais próximas da realidade dos direitos humanos naquele país. O ideal, porém é que junto às críticas as ONG's também sejam capazes de apontar soluções para que o Estado passe a implementar o tratado de direitos humanos em monitoramento.

Todas as informações advindas das ONG's também são repassadas aos Estados para que eles estejam melhor preparados para responder as questões que o Comitê venha a fazer, caso as utilize como base na sua lista prévia de questões, evitando a ocorrência de situações indefensáveis. Os Estados-partes também costumam ser avisados de reuniões onde haja exposição de informações por parte das ONG's.

Nesse momento torna-se possível identificar os relatórios com informações de origem não-oficial como os "relatórios alternativos" ou "relatórios

⁸⁶ Em 1990 a posição crítica do Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais (CESCR) na análise do Relatório periódico da Argentina com base em informações provenientes de ONG's atuantes naquele território gerou protesto por parte do Governo Argentino (MILLER, 2002, p.65).

sombra”, aqueles que são produzidos à margem da administração estatal por ONG’s, de forma isolada ou em rede.

O batismo dos relatórios alternativos como ‘relatórios sombra’ vem do termo ‘*Shadow Cabinet*’ ou ‘Gabinete Sombra’. ‘Gabinete Sombra’ é o nome dado ao grupo político de oposição nos países que adotam o ‘*Westminster System*’, o regime democrático de Governo que tem origem nas convenções, práticas e precedentes do Parlamento britânico e na Constituição britânica. Esse grupo ‘sombra’ tem um líder, classificado como primeiro ministro alternativo, que lidera a partir desse Gabinete uma oposição crítica e alternativa ao Governo em exercício (WIKIPEDIA).

Alves (2003, p.68) vai identificar esses relatórios como um sistema de controle ‘não-autorizado’, que funciona em paralelo ao regime autorizado de controle sobre os Estados do sistema universal de proteção dos direitos humanos.

Dentro desse controle ‘não autorizado’ Alves (2003, p.69) também enquadra os relatórios sobre os direitos humanos produzidos em jurisdições de terceiros. Exemplos disso seriam os relatórios do departamento de Estado norte americano citados anteriormente e dos relatórios sobre direitos humanos produzidos pelo Parlamento Europeu, que geram recomendações à União Européia para que inclua cláusulas de direitos humanos nos seus acordos comerciais.

Constata-se que existe uma soma de fatores que torna possível a existência desses relatórios alternativos; o primeiro é a abertura constante dos Comitês para o recebimento de informações de fontes consideradas não oficiais, o segundo é o descumprimento sistemático das obrigações de envio dos relatórios. A soma desses dois fatores fez com que os Comitês se dispusessem a considerar o *status* dos direitos protegidos nos Estados “inadimplentes”, com base nas informações que estivessem disponíveis, independentemente da sua origem.

Além disso, um outro fator que também influenciou o surgimento desses relatórios alternativos foi a proximidade das ONG’s locais com os mecanismos internacionais da ONU, uma proximidade pode ser considerada uma decorrência da atuação do ativismo internacional de direitos humanos, conforme apontado no item 1.4 do primeiro capítulo.

Assim foi que, essas ONG's, tradicionalmente ligadas às Nações Unidas, ao trabalharem dentro dos Estados, na forma de redes de ativismo, ajudaram a divulgar a utilização e a forma de construção desses mecanismos⁸⁷. Por isso os relatórios alternativos que surgem na América Latina na década de 90 têm nas redes internacionais as pioneiras em apresentar relatórios alternativos⁸⁸ (MILLER, 2002, p.10).

Pode-se considerar que a apresentação dos relatórios em rede, numa coalizão de ONG's é extremamente favorável para a qualidade das informações enviadas, pois, além de tornarem o relatório mais abrangente territorialmente e tematicamente mais variado, evitam a existência de informações conflitantes. Por outro lado a soma de esforços entre várias organizações permite que aquelas de menor porte, inaptas a assumirem a tarefa de construção de um relatório dessa natureza sozinhas, possam dar sua contribuição no monitoramento dos direitos humanos em seu território.

Dessa forma, é quase regra geral que os relatórios alternativos, que a princípio eram elaborados por uma ou duas pessoas ou por uma equipe de especialistas de alguma, ou algumas, instituições, sejam, atualmente, produto do esforço de uma diversidade de atores, instituições multidisciplinares e de especialistas na matéria, que realizam um trabalho conjunto e de cooperação em rede.

Isso está permitindo que os relatórios ganhem projeção nacional, tenham uma visão mais descentralizada e ganhem em 'multiculturalidade' (MILLER, 2002, p.10). É, inclusive, parte das diretrizes de alguns Comitês que além de seguirem as mesmas instruções divulgadas para a preparação dos relatórios oficiais, os relatórios alternativos sejam o resultado de colaboração entre uma rede de ONG's.

Nesse momento cabe aderir à tipologia elaborada por Miller (2002, p.114-115) para os relatórios alternativos. O primeiro tipo seria o relatório alternativo

⁸⁷ Como exemplo da proximidade do ativismo internacional de direitos humanos com os mecanismos de monitoramento da ONU e da sua prática na produção de relatórios pode ser citada a Humans Rights Watch que, desde 1991, vem publicando relatórios sobre a violação de direitos humanos no Brasil, em diversos países do mundo. Relatórios sobre o Brasil disponíveis em http://hrw.org/doc/?t=americas_pub&c=brazil. Acesso em 07/09/2005.

⁸⁸ No caso do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais a FIAN – Rede Internacional pelo Direito à Alimentação e a Coalizão Habita Internacional são um exemplo desse pioneirismo (MILLER, 2002, p.10)

propriamente dito, no qual diante da ausência de um relatório oficial torna-se a única fonte de informações dos Comitês. O segundo tipo seria o relatório alternativo paralelo, aquele que ocorre quando as ONG's preparam seu relatório sem levar em consideração o conteúdo do relatório oficial que está sendo encaminhado ao Comitê e, o terceiro, o contra-relatório, aquele em que as ONG's, além de incorporarem suas próprias informações, o fazem tendo em vista o conteúdo do relatório oficial que foi encaminhado pelo Governo. O contra-relatório é o tipo que melhor permite esclarecer e contraditar informações, ampliando o debate sobre a implementação dos direitos no território nacional.

Embora as diretrizes dos Comitês sobre a preparação dos relatórios estabeleçam que os relatórios devem expor as medidas legislativas, administrativas e judiciais do Estado-parte, relacionando-as com cada artigo do tratado que está sendo monitorado, os relatórios alternativos podem se ater a artigos específicos ou a situação de determinados grupos sociais em relação ao cumprimento dos direitos monitorados.

A apresentação desses relatórios pode ser, além de escrita, oral, e o momento da participação das ONG's nas atividades de cada Comitê pode ter algumas variações, segundo os procedimentos de participação adotados por cada um deles. Entretanto, em todos os casos, as ONG's poderão se fazer presentes durante a apresentação dos relatórios oficiais, sem direito à voz. Suas informações podem ser prestadas em encontros formais ou através de encontros informais, podem ocorrer com a presença de todos os membros do Comitê, apenas com aqueles que compõem o grupo pré-sessional ou, ainda, pessoalmente, com o membro (ou membros) do Comitê destacado para ficar responsável pela análise do relatório de um determinado Estado.

Existe uma ampliação cada vez maior do contato entre as ONG's e os membros dos Comitês e algumas ONG's já possuem uma prática avançada na participação dos seus procedimentos. Dessa forma, o trabalho de envio de relatórios aos Comitês tem sido intensificado e, desde de a formação do grupo de trabalho pré-sessional, as ONG's vêm mantendo contato direto com os relatores destacados para elaborar a lista de questões, apresentando informações escritas e orais no sentido de incluí-las na própria lista que será enviada aos Estados.

No que tange às observações finais a participação das ONG's também é importante uma vez que de volta à suas tarefas em solo nacional elas podem divulgar seu conteúdo á nível nacional e local além de verificarem *in locu* as medidas adotadas pelo Governo em resposta às recomendações do Comitê, informando-o a respeito. Mantém-se assim a função de monitoramento e vigilância.

O Brasil, apesar de ratificar os tratados de direitos humanos da ONU, assumindo o compromisso de enviar relatórios periódicos, descumpriu, assim como outros Estados, tal obrigação e vem produzindo seus relatórios, em alguns casos, com mais de dez anos de atraso. Isso poderá ser constatado no capítulo seguinte.

A omissão do Governo na apresentação de alguns relatórios, somada à significativa violação de direitos humanos no Brasil e a consolidação da formação de redes de movimentos sociais nacionais e internacionais, proporcionada pelo regime democrático recente, são os principais combustíveis para a produção dos denominados relatórios alternativos, que vêm levando para a análise da ONU informações sobre a situação dos direitos humanos no Brasil, obtidas e sistematizadas sem o controle do Estado.

A seguir será sistematizada a situação do Brasil no âmbito da apresentação dos relatórios oficiais e não oficiais para avaliar a imagem que se pode ter do país através desses discursos, bem como sua utilidade como mecanismos de monitoramento das políticas públicas brasileiras de direitos humanos.

Conclusão.

Diante de tudo o que foi exposto neste capítulo é possível perceber que a diferença básica entre os mecanismos extraconvencionais e convencionais de monitoramento reside no fato de que os primeiros ocorrem para atender demandas esporádicas, e dessa forma, sua existência fica limitada à ocorrência de situações emergenciais.

Os mecanismos convencionais, por sua vez, pretendem avaliar com regularidade a efetivação dos tratados de direitos humanos do sistema global, acompanhando o percurso do Estado-parte na sua implementação, além de

consistirem em uma análise do descumprimento/cumprimento de obrigações assumidas voluntariamente através da ratificação desses instrumentos.

É possível concluir também que, tanto os relatores e grupos de trabalho (mecanismos extraconvencionais), como os membros dos Comitês de monitoramento, podem operar como interlocutores legítimos para que os Governos melhorem a situação de direitos humanos dentro de seus territórios.

Dentro do sistema de monitoramento convencional, o mecanismo de relatórios significa uma coleta ativa de informações que pretende gerar uma mudança na forma de encarar os direitos humanos, compreendendo-os de uma maneira menos declaratória e mais efetiva.

Os relatórios podem ser percebidos, mais do que como uma obrigação formal dentro do âmbito do Direito Internacional Público, como um meio para se verificar o que foi feito e o que precisa ser feito por cada país para garantir a implementação dos tratados de direitos humanos do sistema global. Dessa forma, a produção de relatórios exige o funcionamento de um sistema interno de verificação dos direitos humanos.

O mecanismo dos relatórios é assim uma ferramenta capaz de proporcionar um processo amplo e contínuo de avaliação, que pode vir a ser integrado à política pública interna de direitos humanos de um Estado.

Nessa vertente, os relatórios podem dar forma concreta à responsabilidade dos Estados-partes no diálogo do Estado com a ONU e se transformar também em uma oportunidade de diálogo do Estado com a sociedade civil no acompanhamento das políticas públicas internas, tudo vai depender da postura adotada pelo Estado no processo de elaboração dos relatórios.

O descumprimento sistemático da obrigação de apresentar relatórios, somado ao senso de oportunidade das ONG's e à predisposição dos Comitês em estarem abastecidos com as informações mais próximas da verdade fez com que estes desenvolvessem uma forma de trabalho onde, cada vez mais, mantém uma comunicação direta com o ativismo nacional e universal de direitos humanos.

É assim que os relatórios alternativos surgem como um meio de 'informar para pressionar', ou seja, a sociedade civil se apropriando do uso de um

dos mecanismos de monitoramento busca um sistema e proteção de direitos humanos mais eficiente.

A figura do efeito bumerangue, apontada no capítulo anterior, ganha mais uma aparência: a dos Relatórios Alternativos, que pretendem ser uma pressão internacional capaz de refletir em mudanças na forma de conduzir as políticas públicas domésticas.

Dessa maneira, o monitoramento feito pela ONU passa a ser alimentado por uma força “sombra” que busca pressionar os poderes públicos internos, na implementação das medidas às quais se obrigaram nos instrumentos de Direito Internacional.

Com isso, a ampla exposição da falta de compromisso com as obrigações internacionais em um foro internacional, que dá visibilidade a informações sistematizadas sem nenhum tipo de controle governamental, pode servir como um espaço de “embaraçamento” onde, por fim, algumas coisas comecem a se modificar.

O compromisso do Governo com o nível de vida de sua população é o elemento decisório para a cessação das violações de direitos humanos. Dessa forma, de nada adiantará a consultoria gratuita de uma organização internacional ou o retrato apurado dos problemas sociais colhidos pelas organizações da sociedade civil se não existe predisposição do Governo em agir de acordo com as recomendações e com as críticas que lhe são feitas.

O importante é que o sistema de relatórios crie meios capazes de manter a responsabilização dos Estados pela garantia dos direitos humanos. A responsabilidade não pode ser encoberta pela incompetência, pela indisposição administrativa, nem pela coleta superficial e descompromissada de informações. É nesse momento que os relatórios alternativos mostram uma sociedade civil atenta e preparada para impedir isso.

Capítulo 3 - Relatórios temáticos: inventariando a situação do Brasil nos Comitês de Monitoramento.

Introdução.

Os relatórios alternativos (ou “sombra”) têm o condão de indicar que na busca pelo funcionamento de um sistema global de proteção dos direitos humanos, unem-se aos esforços da ONU, forças sociais que buscam vias de efetividade para esses direitos.

Neste capítulo a intenção é apreender a prática do Brasil na produção desses relatórios, tanto os oficiais quanto os alternativos, apresentando algumas passagens importantes desses documentos e das observações finais.

Tendo em vista que a maioria dos documentos está em língua estrangeira (inglês e espanhol) todas as menções e citações desse capítulo são de traduções feitas pela autora. Com o intuito de tornar esse capítulo mais claro e breve a transcrição de cada texto em língua estrangeira não será realizada nesse momento, mas todos os documentos estão disponíveis nos *sites* indicados nas referências.

Tratando-se de documentos eletrônicos (que pode levar a variação do número de páginas em razão do tipo de programa utilizado: Word ou PDF) a indicação das passagens dos documentos será feita, sempre que possível, atendendo aos ‘itens’ dos documentos.

O objetivo principal é agora identificar o quanto tem sido feito pelo país, ou em seu nome, nos Comitês de monitoramento da ONU a partir de 1988 (institucionalização constitucional da democracia) até o mês de dezembro de 2005. Esse limite temporal se dá em razão da continuidade do processo de monitoramento e da necessidade de término deste trabalho, conforme justificado no plano de exposição.

Inventariar nesse momento significa fazer uma descrição pormenorizada do que está sendo apresentado pelo Brasil através do mecanismo de relatórios no sistema convencional de monitoramento.

Esse trabalho de descrição foi capaz de revelar um volume enorme de informações apresentadas por Governo e sociedade civil. Dessa forma, o trabalho de inventariar, de encontrar o que já foi levado em relação ao Brasil até os Comitês de monitoramento da ONU, expôs uma enorme quantidade de informações que abrangem quase toda a política pública social do país nos últimos dez anos.

A análise de cada relatório exigiria um estudo acurado sobre cada área de atenção pública em direitos humanos, o que foge aos objetivos deste trabalho por inviabilidade de tempo. Por outro lado, a análise de conteúdo desses documentos também escaparia à opção metodológica do trabalho que tem por objetivo contextualizar e **identificar** os relatórios alternativos como um fenômeno potencialmente transformador da situação dos direitos humanos no país.

Dessa forma, tendo em vista que a análise se dá a nível dos relatórios como mecanismo, a questão do aprofundamento sobre o conteúdo de cada um deles fica fora do alcance deste capítulo.

Assim é que essa última etapa do trabalho não irá analisar os dados, mas apenas mostrar que eles existem. O objetivo será, portanto, apresentar uma visão geral desses relatórios, com destaque para alguns trechos considerados mais importantes. A apresentação dos documentos não pretende ser, portanto, exaustiva, por isso, para um contato mais aprofundado com os textos desses documentos basta acessá-los nos endereços eletrônicos indicados.

Por outro lado, os relatórios alternativos apresentados nesse momento podem não representar a totalidade dos relatórios que foram enviados, já que pode não ter sido encontrado algum ou alguns deles. Essa seria até mesmo uma das características desse tipo de documento, pois em razão da multiplicidade de autores e da espontaneidade da sua apresentação aos Comitês, nem sempre existem registros ou informações precisas sobre sua existência. No que tange aos relatórios oficiais a situação é diferente uma vez que, por previsão regulamentar, estes devem estar sempre disponíveis na base de dados dos tratados das Nações Unidas.

Os órgãos responsáveis pela apresentação dos dados oficiais sobre direitos humanos do Brasil ao sistema de monitoramento das Nações Unidas são a atual Secretaria Especial de Direitos Humanos, o Ministério da Justiça e o Ministério das Relações Exteriores, através do Departamento de Direitos Humanos e Temas

Sociais. No âmbito que reúne organizações da sociedade civil não existe uma predeterminação dos agentes que produzem esses documentos, a cada relatório ampliam-se novas redes.

Diante do exposto aqui se faz o momento de identificar a situação do Brasil diante de cada Comitê de monitoramento e de identificar os relatórios apresentados.

3.1. Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial: *Committee on the Elimination of Racial Discrimination: CERD.*

3.1.1 10º Relatório Oficial.

A Convenção para a Eliminação de todas as formas de discriminação racial foi a primeira dentro do sistema de proteção global dos direitos humanos ratificada pelo Brasil, o que ocorreu no ano de 1968, assim, esse é o Comitê para o qual foram enviados mais relatórios oficiais.

Desde a ratificação até o ano de 2005 foram encaminhados pelo Brasil onze relatórios oficiais, sendo que o maior período de ausência no encaminhamento de relatórios ocorreu entre os anos de 1986 e 1995. Como o intuito desse trabalho é analisar o sistema de monitoramento a partir da democratização constitucional do Brasil, serão apresentados apenas os relatórios oficiais enviados a partir de 1988.

O primeiro relatório oficial apresentado a partir de então foi distribuído na ONU no ano de 1996⁸⁹. Esse documento teve a intenção de cobrir todo o período de ausência no envio de relatórios, assim, o CERD entendeu que esse documento contém os relatórios devidos nos anos de 1988, 1990, 1992 e 1994.

No texto do documento o governo assegura ter a intenção de compensar a falta dos anos anteriores, atribuída a problemas administrativos e à complexidade da produção de textos dessa natureza em um sistema democrático (p.04).

O 10º Relatório Oficial foi produzido pelo Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo - NEV/USP, com a versão final dada pela

⁸⁹ 10º RELATÓRIO OFICIAL. *Documento CERD/C/263/Add.10* de 23/02/1996.

Secretaria Especial de Direitos Humanos, sob a coordenação do Ministério das Relações Exteriores.

O 10º Relatório pretende ser:

(...) um exemplo ilustrativo do diálogo e da cooperação que o Brasil mantém com a sociedade civil na busca de soluções para os problemas nacionais, e, em particular, para os problemas que envolvem os direitos humanos (item 2, 10º relatório oficial).

O 10º relatório possui 64 páginas e centra-se na exposição de toda a legislação brasileira relacionada ao tema (com destaque para a Constituição Federal de 1988), faz uma análise sobre as medidas legislativas tomadas para garantir os artigos da Convenção sobre a Eliminação da Discriminação Racial (essas são as diretrizes para a apresentação dos relatórios) e abre dois itens específicos ao final, um para abordar as medidas educativas e outro para abordar a questão das populações indígenas.

O documento aborda com detalhes toda a estrutura normativa do Brasil relacionada às disposições da Convenção. Também apresenta dados estatísticos sobre a questão racial no Brasil: dados demográficos, de distribuição territorial, de nível de escolaridade, mortalidade, inserção no mercado de trabalho e renda *per capita*.

Em vários momentos a conclusão do 10º relatório oficial sobre a análise desses dados é de que realmente há uma defasagem no gozo dos direitos entre brancos e negros no Brasil, estando a população negra em um patamar sempre inferior à população considerada branca. O homem branco continua no topo dos níveis de vida e a mulher negra na base dessa pirâmide social, embora o relatório aponte para uma crescente diminuição do nível dessa desigualdade.

O 10º relatório não se fixa na análise de muitos casos concretos, embora cite o problema dos grupos neo-nazistas e a ação da polícia federal e dos órgãos públicos em combatê-los. O relatório também faz a exposição de alguns dos movimentos sociais, partidos políticos e Governos da Federação que militam em prol da questão racial.

Na ata de apresentação desse 10º relatório oficial do dia 10/06/1997, a delegação brasileira não desconhece a existência da discriminação racial no Brasil, mas destaca a propriedade das medidas de controle da inflação, já que a população negra é a que mais sofre os seus efeitos. A delegação menciona também a criação em

20/11/1995 de um grupo de trabalho interministerial para elaborar políticas de promoção dos direitos da população negra e a elaboração do Plano Nacional de Direitos Humanos como exemplos dos avanços para a resolução dos problemas do país na área racial. Os representantes diplomáticos do Brasil afirmam também que o país está comprometido com a demarcação das terras indígenas.

Nessa mesma ocasião o CERD pediu explicações econômicas a respeito das reformas que estão sendo introduzidas no sistema de proteção social e das dificuldades nas finanças públicas do país, também ressaltou que, de fato, o documento continha dados densos, mas muito teóricos e exclusivamente jurídicos, limitados à análise de textos e sem exemplos concretos.

Destaque-se nesse ponto que o Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial entende que um Estado não está cumprindo com suas obrigações limitando-se a condenar a discriminação racial na sua Constituição. A Convenção, para combater a discriminação racial, requer, além da adoção de leis que tipifiquem criminalmente atos de racismo, a adoção de medidas concretas nas áreas de educação, cultura e informação. Além disso, o CERD afirma que os Estados não podem deixar de apresentar seus relatórios com base no argumento de que a discriminação racial não existe no seu território (NACIONES UNIDAS, 1992).

Nessa mesma ata de apresentação o CERD considera que há falta de dados estatísticos sobre a utilização dos meios legais disponíveis para combater a discriminação racial, considerando que os dados apresentados nesse âmbito tendem a demonstrar que: ou as vítimas não apresentam denúncias porque não estão bem informadas de seus direitos, ou porque não tem confiança nas autoridades policiais ou porque essas denúncias não surtem efeito uma vez que as autoridades policiais não atribuem importância às infrações de cunho racial. Diante disso, o CERD requer que no seu próximo relatório o Brasil apresente estatísticas mais completas sobre as denúncias, investigações e condenações e absolvições e reparações concedidas pelos tribunais nessa área.

Na Ata do dia 11/06/1996 está registrada a solicitação do Comitê de informações complementares sobre o assassinato de camponeses em 17 de abril de 1996 no Estado do Pará (Eldorado do Carajás) e também sobre o caráter das

investigações realizadas pelo Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana⁹⁰ e pelo Ministério Público a respeito do caso.

Essa Ata também demonstra que o CERD faz referência ao relatório do Relator Especial sobre as formas contemporâneas de racismo, discriminação racial, xenofobia e formas conexas de intolerância, missão que ocorreu no Brasil em 1995 e pergunta que medidas foram tomadas pelo Governo Brasileiro para reverter o quadro de violação de direitos que foi apresentado à época por este mandatário da ONU. Ao final o Comitê deseja saber se o Governo brasileiro considera a possibilidade de fazer a declaração prevista no Art.14 da Convenção, aceitando o mecanismo das Comunicações Individuais (o que veio ocorrer em junho de 2003).

Diante das críticas os representantes do Brasil citam como exemplo de efetividade dos direitos humanos no país os sucessos obtidos no próprio caso Eldorado dos Carajás, a condenação de um dos policiais responsáveis pelo massacre da Candelária à pena mais grave do Código Penal e, ainda, apontam que a taxa de crescimento entre a população indígena é maior que a da média nacional (ATA do dia 12/06/1997).

Em que pese a afirmação da delegação brasileira frente ao CERD o coordenador nacional do MST, Charles Trocate, afirmou estar insatisfeito com o desfecho do caso Eldorado do Carajás que teve seu julgamento final em novembro de 2004, já que foram condenados apenas os comandantes da ação (o Coronel Mário Colares Pantoja e o Capitão Raimundo José Almendra Lameira) e inocentados os 145 PMs que participaram do massacre (GLASS, 2004).

3.1.2. Observações Finais ao 10º Relatório.

As observações finais sobre o décimo relatório do Brasil foram emitidas no dia 27/09/96. Nelas o CERD aponta, dentre os aspectos negativos do país na questão racial, o fato de que as autoridades não foram capazes de controlar a pobreza que afeta de forma exacerbada negros, indígenas e mestiços.

⁹⁰ No *site* Oficial do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana não estão disponibilizados dados sobre investigações. Estão disponíveis apenas as Resoluções desse Conselho até o ano de 2003. Ver em: <http://www.mj.gov.br/sedh/cddph/default.htm>. Acesso em 09/09/2005.

São feitas dez recomendações ao Estado brasileiro; resumidamente: que o país inclua no seu próximo relatório índices sobre delinquência, suicídio, alcoolismo, uso de drogas e desemprego nas populações negras, índias e mestiças, que faça a punição de policiais militares envolvidos com as violações dos direitos desses grupos sociais e o respectivo ressarcimento das vítimas, que o Governo realize a Reforma Agrária e que no próximo relatório sejam incluídas as estatísticas sobre o julgamento de questões raciais nos tribunais brasileiros. A data para a apresentação do relatório oficial seguinte ficou determinada para 04/01/1998 (OBSERVAÇÕES FINAIS ao 10º Relatório).

3.1.3. 11º Relatório Oficial.

O relatório seguinte do Brasil foi apresentado com atraso, em 2003. Esse é o 11º primeiro relatório oficial do Brasil⁹¹ enviado ao CERD e contém os relatórios referentes aos anos de 1996, 1998, 2000 e 2002.

Esse relatório é bem mais extenso que o anterior, e, diferente, pois produzido exclusivamente pelos órgãos governamentais (Secretaria de Direitos Humanos, Ministério da Justiça e Ministério das Relações Exteriores). Trata-se, portanto, de um relatório de responsabilidade exclusivamente oficial, embora o Governo aponte ter incorporado as contribuições de ONG's nacionais ligadas à questão racial no seu texto⁹².

Assim como o anterior o 11º relatório faz uma ampla exposição da proteção dos direitos humanos na Constituição e na legislação nacional, fazendo uma conexão da legislação interna com os artigos da Convenção sobre a Eliminação da Discriminação Racial.

Esse relatório possui os seguintes conteúdos: uma exposição de comentários sobre o racismo e a discriminação racial no cenário brasileiro, a evolução dos conceitos de racismo e discriminação no Brasil (de 'democracia racial' à 'necessidade de concepção de ações afirmativas'), a preparação do Brasil para a

⁹¹11º RELATÓRIO OFICIAL. *Documento CERD/C/431/Add.8* de 16/10/2003.

⁹² "In the preparation of this consolidated report, non-governmental organizations offered numerous contributions, which the Government incorporated into the text". p.132 do 11º RELATÓRIO OFICIAL.

Conferência Mundial contra o Racismo, as ações afirmativas introduzidas na agenda do país, o Programa Nacional de Direitos Humanos e as medidas contra o racismo e a discriminação, as ações do Governo para combater práticas discriminatórias e as medidas tomadas pelo Brasil em função das recomendações do relatório anterior.

No geral o 11º relatório procura suprir as carências apontadas no anterior e faz uma referência pormenorizada de todas as ações públicas planejadas para combater a discriminação racial, também aponta dados e alguns índices de utilização desses recursos. Os programas sociais do Governo Lula ganham destaque e o Governo reconhece que a pobreza é muito mais severa na população negra.

Na Ata de apresentação desse 11º relatório pode-se identificar que durante os debates o CERD reconhece que houve uma grande melhoria no nível das informações, contudo, ainda aponta algumas lacunas. Ressalta a necessidade da demarcação das terras indígenas, do treinamento de policiais para o respeito aos direitos humanos e da aplicação prática da legislação que protege as comunidades remanescentes de quilombos.

O CERD diz ter informações de que a maior parte da população carcerária do país é formada por negros e mestiços. Afirma também que, mesmo diante da criação de medidas e órgãos públicos destinados a proteger a cultura e as terras indígenas os assassinatos de índios são comuns no Brasil. Diante disso pede explicações ao Governo (ATA do dia 11/03/2004).

Nesse mesmo momento, perante o fato que o governo apresenta como principal meta o combate à pobreza o CERD requer que, no próximo relatório, sejam apontados os resultados dessas ações.

3.1.4. Observações Finais ao 11º Relatório.

Nas suas observações finais ao 11º Relatório oficial o CERD faz 16 recomendações ao Brasil. Dentre elas, a demarcação de terras indígenas, o reconhecimento de quilombos, a aplicação efetiva da legislação de combate à discriminação racial e a tomada de providências em relação aos grupos racistas. A data de entrega do próximo relatório oficial foi marcada para 2008.

Não foram encontrados relatórios alternativos sobre essa Convenção, embora o CERD indique ter informações extra-oficiais sobre a questão racial no Brasil.

Pode-se perceber que o Governo brasileiro adota uma postura de disponibilidade para resolver os problemas apresentados pelo CERD e aponta os Planos Nacionais de Direitos Humanos como medidas fundamentais para melhorar questão racial no país. É possível concluir também que a ausência de dados que comprovem a aplicação prática das leis de combate à discriminação racial permanece inalterada nos dois relatórios, o que demonstra que não há um sistema interno capaz de auferir a eficácia desse tipo de legislação.

3.2. Comitê de Direitos Humanos: *Human Rights Committee* : HRC

3.2.1. 1º Relatório Oficial.

O Comitê de Direitos Humanos, conforme explicitado anteriormente, é responsável pelo monitoramento do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP), um instrumento amplo e que, portanto, prevê a proteção de direitos humanos em públicos-alvos que podem ser bem distintos. As partes I e II do Pacto contêm garantias de caráter geral, a parte I prevê o direito à autodeterminação e a parte II o direito à igualdade e o direito de acesso à Justiça. A parte III é a mais importante, nela estão previstos as liberdades fundamentais estabelecidas pelo Pacto, disposições sobre direito à vida, à liberdade, e à segurança, procedimento judicial equitativo, privacidade, liberdade de religião, liberdade de expressão e opinião, liberdade de associação e sindical, participação no processo político e liberdades e garantias para minorias étnicas e religiosas.

O 1º relatório oficial⁹³ produzido pelo Brasil (após a ratificação do Pacto, em 1992) foi distribuído no HRC em 1995, dois anos após o prazo determinado pelo Comitê, e apresentado em sessão em 1996. Esse foi o “Relatório Inicial Brasileiro Relativo ao Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos de

⁹³ 1º RELATÓRIO OFICIAL, *Documento CCPR/81/Add.6* de 02/03/1995.

1966”, que chegou a ser publicado na forma de livro pela Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG, Brasília) em 1995.

Este 1º relatório foi produzido pelo Núcleo de Estudos da Violência da USP e pelo Ministério das Relações Exteriores. Embora a autoria do NEV/USP não esteja explicitada no corpo do texto desse relatório, é citada pelos representantes do Brasil no momento da sua apresentação como um exemplo da parceria entre Estado e sociedade civil no contexto de democratização do Estado brasileiro (ATA do dia 16/07/1996).

Na introdução do texto o Brasil adverte que o acesso à dados, à informação e aos programas administrativos é naturalmente desigual nos Estados da Federação o que pode deixar transparecer uma falsa situação dos direitos civis e políticos em âmbito nacional (item 4).

Os exemplos citados no documento concentram-se nos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro. A justificativa para isso está no fato de que é nesses Estados se concentra a maior parte da população do país, sendo também as regiões onde se registram os problemas mais graves de violação dos direitos humanos. O relatório adverte, porém, que atuação do Governo Federal a respeito dessas violações deve respeitar a lei brasileira no que tange a proibição da ingerência da União nos assuntos internos dos Estados (itens 3, 4, 5).

Seguindo as diretrizes do Comitê de Direitos Humanos o texto desse 1º relatório centra-se na exposição de toda a legislação brasileira relacionada ao tema dos direitos civis e políticos, com destaque para a Constituição Federal de 1988, fazendo uma análise sobre as medidas governamentais tomadas para garantir os artigos do Pacto.

Ao tempo em que expõe a legislação nacional relacionada com os artigos do Pacto o relatório traz dados sobre a questão de gênero no Brasil, violência urbana e ação policial, situação das prisões e da falta de recursos para administrá-las e sobre a situação dos ‘meninos de rua’ e dos grupos de extermínio. Sobre assassinatos e trabalhadores rurais o relatório utiliza os dados da CPT (Comissão Pastoral da Terra), expondo também dados sobre tortura, exploração sexual de mulheres (ou ‘prostituição forçada’), dados sobre o funcionamento da Justiça (nas

áreas eleitoral e de criança e adolescente), liberdade sindical, medidas de combate à discriminação racial e de proteção às populações indígenas.

Na apresentação desse relatório a delegação do Brasil reconhece dificuldades estruturais na aplicação do Pacto, mas mostra um Governo disposto a implementar campanhas e reestruturar os órgãos de direitos humanos, expondo todas as iniciativas governamentais nesse sentido. Dentre elas o Governo brasileiro cita a nova lei que conferiu indenização às vítimas do Regime Militar, alega que houve uma diminuição dos casos de tortura, já que no ano de 1994 não foi registrada uma única denúncia desse tipo de crime e expõe a iniciativa da federalização dos crimes contra os direitos humanos como um meio eficaz para sanar a lentidão das Justiças estaduais em processos onde se discute a violação de direitos humanos (1ª ATA do dia 16/07/1996, item 28).

Os membros do Comitê lembram ao Brasil que as disposições do Pacto devem se estender a todos os Estados da federação, conforme o previsto no Art.50, e que, portanto, a autonomia dos Estado da Federação não retira da administração federal sua responsabilidade pela atual situação de desrespeito aos direitos protegidos. O Comitê demonstra ter informações de outras fontes a respeito do trabalho escravo e infantil, da exploração sexual de crianças e da conjuntura carcerária no país, além disso, afirma que a situação teve uma considerável piora nos últimos anos, bem diferente do quadro de melhora apontado pelo relatório. (ATA do dia 16/07/1996, item 40)

Nessa mesma ocasião, o Programa Nacional de Direitos Humanos é considerado uma iniciativa louvável e o Comitê espera que existam recursos suficientes para implantá-lo, também questiona se existe um prazo pré-determinado para sua implementação ou um órgão responsável pela sua supervisão, solicitando também, os dados relativos ao número de cargos públicos de chefia ocupados por mulheres. (ATA do dia 16/07/1996 itens 53-56)

Diante das afirmações da delegação brasileira sobre a garantia legal da liberdade de opinião e expressão e da inexistência de censura no país o Comitê diz ter informações sobre um caso de censura a uma obra que denunciava casos de

tortura cometidos pelo Governo (a obra de João Luis de Moraes⁹⁴) e pede informações a respeito. (ATA do dia 16/07/1996, item 53 e 2ª ATA do dia 16/07/1996, item 43).

O HRC também avalia que existe um enorme lapso entre as boas intenções do Governo e as ações práticas para combater a violência policial e que é preciso um desempenho mais ativo e com mais recursos para dar cumprimento às disposições do Pacto. O Comitê entende que, embora esteja fora da sua alçada dizer aos Estados como devem aplicar os seus recursos, a ratificação de um tratado internacional implica em comprometê-los para cumprir as obrigações então previstas (2ª ATA do dia 16/07/1996, item 68).

3.2.2. 1º Relatório Alternativo.

Um 1º relatório alternativo ao PIDCP em relação ao Brasil foi elaborado pela Anistia Internacional em julho de 1996 com o título *Commentary on Brazil's Firts Report on Implementation of the International Covenant on Civil and Political Rights*. Trata-se de um contra-relatório, já que foi feito com base no 1º relatório oficial. A notícia da existência desse documento está no 2º relatório alternativo ao PIDCP, elaborado pela mesma entidade, contudo, não possível ter acesso ao mesmo uma vez que não está disponível na rede. Fica assim o seu registro, embora o seu conteúdo não possa ser explicitado nesse momento.

⁹⁴ João Luis de Moraes, pai de Sônia Maria de Moraes Angel Jones, lançou em março de 1994 o livro “O Calvário de Sônia Angel – Uma História de Terror nos Porões da Ditadura”, que narra o assassinato de uma militante política, sua filha, no ano de 1973 pelos militares. O livro foi apreendido pela Justiça do Rio de Janeiro a pedido do Brigadeiro reformado da aeronáutica, João Paulo Moreira Burnier, o responsável pela morte de Stuart Edgar Angel Jones, genro de Moraes. Um ano depois a liminar que determinou a apreensão dos livros foi cassada e, em 1996, a Comissão Especial de Desaparecidos Políticos do Ministério da Justiça reconheceu que Sônia Maria de Moraes Angel Jones morreu nas instalações policiais do Governo (DHNET).

3.2.3. Observações Finais ao 1º Relatório.

Assim, frente às informações trazidas pelo Governo e pela Anistia Internacional o Comitê de Direitos Humanos suas observações finais entendeu que o maior obstáculo para a garantia dos direitos previstos no Pacto está exatamente na disparidade da distribuição de renda entre os grupos que compõem a sociedade brasileira. O Comitê acredita que as medidas tomadas pelo Governo para garantir os direitos do PIDCP nos Estados da Federação mostram-se ineficazes e inadequadas, principalmente se for levada em consideração a vastidão do território brasileiro. Dentre outras considerações, o Comitê reconhece como oportuna a iniciativa do Governo em promulgar Programa Nacional de Direitos Humanos em 1996 e ressalta sua preocupação com as situações de execuções sumárias ou arbitrárias, más condições dos presídios e a impunidade dos policiais envolvidos em casos de violência, normalmente praticados contra grupos vulneráveis (OBSERVAÇÕES FINAIS ao 1º Relatório, itens 309-311).

Nessas observações finais são feitas trinta recomendações ao Estado brasileiro, dentre elas, que o Governo tome medidas para combater a prática de violência pelas forças de segurança, principalmente a polícia militar, desenvolvendo programas e atividades que incorporem a prática dos direitos humanos nessas corporações, que as práticas delituosas da polícia sejam apuradas por uma instância independente, que sejam tomadas medidas para diminuir a mortalidade infantil, que sejam instalados tribunais para ‘pequenas queixas’, que sejam adotadas medidas para diminuir a superlotação nas prisões (dentre elas o uso das penas alternativas, a reabilitação de egressos e a ampliação do sistema penitenciário), que seja feito o treinamento dos operadores de direito na área de direitos humanos, que haja permissão para a multiplicidade de sindicatos, que sejam adotadas medidas eficazes para garantir o livre acesso das mulheres ao mercado de trabalho, que sejam implementados programas contra o trabalho e a exploração sexual de crianças e que sejam adotadas medidas eficazes para garantir os direitos das minorias e das comunidades indígenas. O Comitê também recomenda que o Brasil ratifique os dois Protocolos Opcionais ao Pacto (OBSERVAÇÕES FINAIS ao 1º Relatório).

3.2.4. 2º Relatório Oficial.

Em abril de 2005 foi distribuído no Comitê de Direitos Humanos o 2º relatório periódico oficial do Brasil⁹⁵ em relação ao PIDCP que pretende abranger pelos menos dez anos de políticas públicas na área de direitos civis e políticos, de 1994 á 2004. Embora não haja menção expressa dos redatores do relatório provavelmente ele foi elaborado pelos setores competentes do Ministério das Relações Exteriores.

O 2º relatório oficial segue as diretrizes do Comitê expondo na seqüência de cada artigo do Pacto os fatores e dificuldades existentes e as ações do Governo tomadas para garantir os direitos protegidos pelo PIDCP.

Na introdução o Governo aponta a criação da Secretaria Nacional de Direitos Humanos e os Planos Nacionais de Direitos Humanos de 1996 e 2002 como elementos importantes no desenvolvimento institucional do país na proteção dos direitos humanos.

No que se refere aos Estados da Federação o Governo expõe que na metodologia adotada para a produção deste 2º relatório as experiências de alguns Estados, no que tange aos direitos humanos, serão citadas como exemplos da situação dos direitos humanos no país, lembrando, mais uma vez, que a lei proíbe a intervenção da União nos Estados, salvo nos casos previstos na Constituição Federal.

Dentre as diversas informações prestadas pelo Governo brasileiro em resposta das recomendações emitidas nas observações finais do relatório anterior estão medidas na área de igualdade de gênero (item 41), tortura (item 145), exploração sexual de crianças e adolescentes (item 152), trabalho forçado (item 153), funcionamento do Poder Judiciário (item 232), garantia de direitos civis e políticos na esfera familiar (item 284) e igualdade perante a lei e proteção à discriminação (item 329).

Vale ressaltar que a lei que estabeleceu indenizações para as famílias dos desaparecidos políticos da ditadura militar no Brasil (Lei 10.875 de 01/06/2004) é citada como medida eficaz para punir os crimes então cometidos e o S.O.S tortura,

⁹⁵ 2º RELATÓRIO OFICIAL, *Documento CCPR/C/BRA/2004* de 11/04/2005.

sistema de denúncia via telefone, é exposto como exemplo de política de sucesso tomada pelo Governo brasileiro no combate a esse tipo de crime.

Em algumas passagens também é possível perceber que projetos executados por ONG's brasileiras são citados como exemplos de ações públicas na área de proteção dos direitos humanos.

3.2.5. 2º Relatório Alternativo.

Assim como em relação ao 1º relatório oficial a Anistia Internacional produziu um contra-relatório alternativo a este 2º relatório oficial⁹⁶ do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos.

Com alguma repercussão na mídia (BRASIL FRACASSOU, 2005; BRASIL ENFRENTA, 2005) foi enviado ao Comitê de Direitos Humanos em outubro de 2005. Esse 2º relatório alternativo foi enviado antes da apresentação do relatório oficial com o objetivo de servir de base à produção da lista prévia de questões.

Na introdução do texto a Anistia Internacional afirma ter como objetivo trazer informações suplementares e atualizadas que provam que o Brasil falhou em cumprir suas obrigações em relação ao PIDCP.

Na época em que entregou o primeiro contra-relatório sobre o Brasil em relação ao PIDCP em 1996 a Anistia considerava que o país estava em um momento de transição, no qual o Plano Nacional de Direitos Humanos da época demonstrava um sério compromisso do Governo em modificar a situação dos direitos humanos no país. Contudo, embora várias iniciativas legislativas tenham o condão de revelar que existiram avanços, uma significativa parcela da população ainda continua a sofrer violações sistemáticas de direitos humanos, principalmente por parte dos agentes do Governo.

As considerações da Anistia sobre o Brasil revelam, dentre outras coisas que: no Brasil ocorrem execuções extra-judiciais e sumárias praticadas pelas forças

⁹⁶ 2º RELATÓRIO ALTERNATIVO (contra-relatório), *Brazil – Briefing on Brazil's Second Periodic Report on the implementation of the International Covenant on Civil and Political Rights.*

policiais, que a tortura continua sendo utilizada como meio de investigação, que os centros de detenção apresentam condições degradantes e que as pessoas que lutam pelo direito à terra (principalmente indígenas e trabalhadores rurais) e pelos direitos humanos estão sendo ameaçadas, perseguidas e assassinadas.

A Anistia Internacional demonstra ao longo do seu relatório que recebeu diversas das informações através de ONG's brasileiras, dos relatórios de mandatários do sistema extraconvencional de monitoramento (especificamente do Relator sobre Execuções Arbitrárias) e de agências especializadas da própria ONU (no caso, UNICEF).

Algumas passagens deste contra-relatório merecem destaque, dentre elas: a denúncia de cortes orçamentários no Plano Nacional de Segurança em 2005 (item referente ao art.7 do PICDP), a revelação de que o serviço de denúncia de crimes de tortura por telefone não está funcionando (item relativo às campanhas do Governo), denúncias de tratamentos desumanos em prisões como a de Urso Branco em Rondônia, (no item relativo à mortes e motins em prisões) e da crescente 'criminalização da pobreza', que consiste no tratamento dado pelas polícias brasileiras nas comunidades pobres (item referente ao art. 26 do Pacto).

Além disso, o 2º relatório alternativo considera importante que o Brasil ratifique o Protocolo Opcional para abolir a pena de morte, ajudando a fortalecer o consenso de que esta é uma pena inaceitável e uma violação aos direitos humanos.

3.2.6. Observações Finais ao 2º Relatório.

Dentre as recomendações previstas nas observações finais ao 2º relatório oficial e ao 2º relatório alternativo o Comitê lamenta a ausência de dados específicos sobre violações de direitos humanos nos Estados da Federação, recomenda ao Brasil que preste informações locais sobre a eficácia dos direitos previstos no PIDCP, que acelere o processo de demarcação das terras indígenas, que monitore o Poder Judiciário e sensibilize-o a respeito da necessidade de aplicação dos tratados internacionais de direitos humanos, que providencie recursos suficientes para que a Secretaria Nacional de Direitos Humanos funcione, que as polícias militares sejam responsabilizadas pelos seus atos sob a responsabilidade de tribunais

civis imparciais, que o Brasil tome as medidas necessárias para ampliar a participação de mulheres afrodescendentes e indígenas nos setores governamentais, que tome medidas eficazes para prevenir e combater a violência doméstica e tortura e as execuções extra-judiciais, que faça tudo o que for possível para cumprir as recomendações dos relatores do sistema extraconvencional, que implemente a federalização dos crimes de direitos humanos, que melhore a capacidade e a eficiência do Poder Judiciário e que adote outros métodos para responsabilização dos crimes cometidos durante a ditadura militar.

Pode-se concluir que existem muitas recomendações repetidas nas observações referentes ao 1º e ao 2º relatórios e seus respectivos contra-relatórios. Contudo, a avaliação do 2º relatório oficial, tanto pelo Comitê de direitos humanos quanto pela Anistia Internacional, pode ser considerada mais crítica, uma vez que em um período de dez anos, desde a apresentação do 1º relatório oficial existem informações quase inalteradas de violação dos direitos civis e políticos no país, sinal de que se progrediu muito pouco na proteção desses direitos.

3.3. Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher: *Committee on the Elimination of Discrimination Against Women* : CEDAW.

3.3.1. 1º Relatório Oficial.

O CEDAW é o único Comitê que tem sede nas Nações Unidas de Nova York e historicamente goza de uma notoriedade pouco maior que os outros Comitês, principalmente pela histórica organização que existe em relação ao direito das mulheres que vem sendo codificado ao longo das décadas em vários tratados da ONU⁹⁷.

⁹⁷ Exemplos desses tratados são: Protocolo para Prevenção, Eliminação e Punição do Tráfico de Pessoas, especialmente criança e mulheres, Convenção sobre o Casamento, Convenção sobre a Eliminação da Discriminação na Educação, Convenção sobre a Discriminação no Trabalho, Convenção sobre a Nacionalidade da mulher Casada, Convenção sobre os Direitos Políticos das Mulheres, Convenção sobre a Igualdade de Remuneração, Convenção para a Supressão do Tráfico de Pessoas e a Prostituição, Declaração sobre a Eliminação da Violência contra a Mulher, Declaração sobre a proteção de Mulheres e Crianças em Conflitos Armados, além de todos os instrumentos da Organização Internacional do Trabalho - OIT para a proteção da mulher trabalhadora.

Em novembro de 2002, depois de quase vinte anos da ratificação da Convenção para a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher o Brasil apresentou o seu 1º relatório oficial⁹⁸.

O CEDAW considera que esse relatório contém o relatório inicial, somado ao segundo, terceiro, quarto e quinto, abrangendo 17 anos de políticas públicas relacionadas à questão da mulher, executadas de 1985 á 2001.

De fato o 1º relatório oficial é bastante extenso. Com mais de 250 páginas o documento é capaz de refletir todo o processo de articulação do movimento de mulheres do Brasil ativado com a necessidade da preparação da apresentação do Brasil na Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher⁹⁹, realizada em Beijing China em 1995. Essa preparação possibilitou a formação de uma rede de informações entre o Governo brasileiro e o movimento de mulheres da sociedade civil.

O 1º relatório oficial tem a coordenação e revisão do Ministério das Relações Exteriores, entretanto, foi elaborado e sistematizado por um consórcio de ONG's brasileiras (ADVOCACI - Promoção cidadã de direitos humanos, AGENDE - Atividades sobre, gênero, cidadania e desenvolvimento, CEPJA - Cidadania, estudo, investigação, informação e ação, CFMEA - Centro Feminista de Estudos e Assessoramento, CLADEM/Brasil - Comitê da América Latina e Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher, GELEDES - Instituto da Mulher Negra, NEV/USP - Centro de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo, THEMIS - Assessoria jurídica e estudos de gênero). Além disso, o 1º relatório oficial contou com a ajuda de consultores individuais e com a colaboração de diversas instituições públicas¹⁰⁰.

⁹⁸ 1º RELATÓRIO OFICIAL. *Documento CEDAW/C/BRA/1-5* de 07/11/2002.

⁹⁹ Essa Conferência teve como um de seus resultados a Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher, assinada também pelo Brasil.

¹⁰⁰ Câmara de Deputados, Conselho Nacional para os Direitos da Mulher – CNDM, Departamento da Criança e do Adolescente – DCA Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, Fundação Alexandre de Gusmão Fundação Ford, Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC, Instituto de Investigações Econômicas Aplicadas – IPEA, Ministério do Desenvolvimento Agrário – Programa de Ações Afirmativas, Ministério da Integração Nacional – PRONAGER – Programa Nacional de Geração de Emprego em Zonas Pobres, Ministério da Justiça, Ministério de Planificação, Ministério de Seguridade Social e Bem-estar – Programa Centinela, Ministério de Relaciones Exteriores – Divisão de Assistência Consultar e Divisão de Questões Sociais, Ministério da Saúde – Área Técnica de Saúde da Mulher, Ministério de Trabalho e Emprego e Secretaria de Estado de Diretos Humanos.

Mesmo com a parceria do Governo e das ONG's, esse relatório não deixa de ser considerado uma iniciativa oficial afinal, o conteúdo desse documento foi determinado pelo Ministério das Relações Exteriores e apresentado sob sua responsabilidade, trata-se assim de um relatório oficial.

O 1º relatório oficial foi apresentado na 29ª sessão do CEDAW em junho de 2003 por uma delegação¹⁰¹ liderada pela então Ministra da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, Emilia Fernandes (embora as delegações costumem ser lideradas por diplomatas de carreira do Ministério das Relações Exteriores).

Seguindo as diretrizes do Comitê o 1º relatório oficial relaciona as medidas judiciais, legislativas e administrativas do Governo brasileiro que estão relacionadas com a CEDAW, apontando as dificuldades para sua implementação. O primeiro relatório oficial traz estatísticas e informações gerais sobre o país e os direitos humanos, dados populacionais sobre gênero, cor e pobreza (utilizando, inclusive, dados de ONG's), aponta todo o conjunto de normas destinadas a garantir a igualdade entre homens e mulheres e combater a discriminação, exemplifica as medidas judiciais com a exposição de casos, expõe todas as políticas públicas existentes para combater a violência contra a mulher e abre tópicos específicos para mulheres presas, mulheres indígenas, mulheres negras e mulheres da área rural. O relatório expõe os três mecanismos institucionais criados pelo Governo para lutar contra a discriminação: a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e a Subsecretaria Especial de Direitos Humanos, todos órgãos vinculados diretamente à Presidência da República.

Assim como em outros relatórios oficiais existe uma farta exposição de todas as medidas adotadas pelo Governo em relação às questões de gênero e algumas situações de violação aos direitos protegidos pela CEDAW, mas, no geral, pode-se afirmar que a narrativa desse primeiro relatório oficial se dedica a apresentar um quadro de avanços importantes na condição das mulheres brasileiras no período de 1985 à 2002. O 1º relatório oficial também apresenta perspectivas de melhora para o

¹⁰¹ Delegação composta por oito integrantes: representantes dos Ministérios de Relações Exteriores e de Saúde; representante de uma ONG feminista - Centro Feminista de Estudos e Assessoria – CFEMEA; uma investigadora feminista convidada e a Ministra Matilde Ribeiro, da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (BRASIL, 2004, p.11).

futuro, e, mesmo reconhecendo que a exploração sexual e o tráfico de mulheres e crianças estaria aumentando, há a promessa do Governo de comprometer-se na alocação dos recursos orçamentários e humanos necessários para reverter essa situação.

Na introdução do 1º relatório oficial a delegação brasileira confirma a predisposição do Governo em cumprir as disposições da Convenção e marca a entrega do relatório como um momento de manifestação democrática. Ressalte-se que as atas do período de sessões onde este relatório foi apresentado não estão disponíveis na página oficial da CEDAW ou da ONU.

3.3.2. 1º Relatório Alternativo.

Durante o primeiro semestre de 2003 a sociedade civil elaborou o seu 1º relatório alternativo à CEDAW¹⁰², nesse caso, um contra-relatório, já que foi feito com base no 1º relatório oficial que havia sido apresentado à sociedade civil pelo Governo em outubro de 2002, antes de ser distribuído no CEDAW.

A elaboração do 1º relatório alternativo envolveu o movimento de mulheres da sociedade civil brasileira e foi liderado pelas organizações AGENDE e CLADEM-Brasil, duas das ONG's que haviam participado no ano de 2002 do consórcio 'Governo e sociedade civil' que elaborou o 1º relatório oficial.

A articulação que produziu as informações contidas no primeiro contra-relatório envolveu treze redes de organizações: Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB), Articulação de ONG's de Mulheres Negras Brasileiras, Articulação Nacional de Mulheres Trabalhadoras Rurais (ANMTR), Comissão Nacional sobre a Mulher Trabalhadora da Central Única dos Trabalhadores (CNMT/CUT), Departamento Nacional da Mulher Trabalhadora da Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), Movimento Articulado de Mulheres da Amazônia (MAMA), Rede Brasileira de Estudos e Pesquisas Feministas (REDEFEM), Rede Feminista Norte e Nordeste de Estudos e Pesquisas sobre a Mulher e Relações de Gênero

¹⁰² 1º RELATÓRIO ALTERNATIVO (contra-relatório), *Documento do Movimento de Mulheres para o Cumprimento da Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher - CEDAW, pelo estado brasileiro: propostas e recomendações.*

(REDOR), Rede Nacional de Parteiras Tradicionais, Rede Feminista de Saúde, Rede de Mulheres no Rádio, Secretaria Nacional da Mulher da Força Sindical, e União Brasileira de Mulheres (UBM).

Em dezembro do mesmo ano as redes de organizações de mulheres optaram por elaborar o seu próprio relatório e definiram conjuntamente as estratégias de trabalho. As informações para a preparação desse relatório foram colhidas através de um formulário elaborado com base nas informações do 1º relatório oficial. As perguntas do formulário visavam identificar distorções e omissões no relatório oficial e apontar a efetividade ou não dos direitos protegidos pela Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher.

Os formulários foram disponibilizados e enviados para associações e organizações em todo o Brasil. As respostas, após serem sistematizadas pelo CLADEM-Brasil deram resultado a uma primeira versão que foi encaminhada para sugestões e, em abril de 2003, depois de analisada por uma reunião das redes organizações de mulheres, chegou a sua versão final.

Ao 1º relatório alternativo denominou-se ‘Documento do Movimento de Mulheres para o Cumprimento da Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher – CEDAW pelo estado brasileiro: propostas e recomendações’ e o primeiro item do seu conteúdo é exatamente uma mostra da sua metodologia de elaboração.

O 1º relatório alternativo, assim como o oficial, também atribui à desigualdade e à pobreza do país a responsabilidade pela violação dos direitos da maior parte da população (principalmente mulheres), contudo, essa situação de exclusão de direitos é apontada como sendo fruto da ausência do Estado que atende à política do Estado mínimo, advinda dos processos de ajustes estruturais:

Em todos os serviços indispensáveis à saúde, educação, habitação e saneamento o Estado falha, deixando de oferecer a infra-estrutura básica e, quando o faz, não assegura qualidade à operacionalização dos serviços (item 21, 1º relatório alternativo).

Pode-se perceber que o 1º relatório oficial é completamente avesso à titulação ideológica da política do país, enquanto o 1º relatório alternativo denomina explicitamente como ‘neoliberal’ e, por isso, como responsável pelo agravamento das condições de vida da sociedade brasileira (item 21).

Na visão ‘alternativa’, o que caracteriza o não cumprimento pelo Estado brasileiro dos vários compromissos firmados nos tratados de direitos humanos da ONU é a desarticulação e a descontinuidade das políticas públicas. Isso explicaria o distanciamento entre os parâmetros da CEDAW e de toda a legislação nacional, no que tange às políticas públicas: quando existentes essas políticas estão voltadas para o atendimento de necessidades práticas das mulheres, não produzindo transformação, e, além disso, como políticas de gênero, esbarram nos preconceitos e na dificuldade de absorção de sua lógica por parte dos agentes governamentais (item 25).

O 1º relatório alternativo marca uma postura crítica em relação ao cumprimento dos artigos da CEDAW pelo Governo brasileiro. Nas áreas de saúde, educação, na situação de vulnerabilidade social das mulheres trabalhadoras domésticas, e, em relação a situação de extrema violação de direitos humanos de grupos específicos como trabalhadoras rurais, negras e índias o 1º relatório alternativo aponta as violações à Convenção, denunciando também que os aportes de recursos para a área social continuam deficientes em relação às necessidades demandadas. As organizações do movimento de mulheres da sociedade civil entendem que há uma falta de diálogo intra-governamental e inter-governamental e que não há preocupação governamental em estabelecer mecanismos de acompanhamento e controle social das políticas públicas de gênero (itens 27, 28 e 37).

O 1º relatório alternativo apresenta dados que contradizem muitas das informações apontadas pelo 1º relatório oficial, um exemplo disso seriam os dados das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs) criadas na década de 80 e citadas pelo Governo como um exemplo de política pública. Compare-se o que expõe cada relatório no que tange às DEAMs:

As 339 DEAMs existentes não cobrem nem 10% dos municípios brasileiros, estando concentradas nas capitais e grandes cidades das regiões Sudeste e Sul. Além de escassas, são espaços de pouco prestígio junto ao sistema policial, estando despreparadas e desaparelhadas para o atendimento. Muitas não possuem armas de fogo, telefones ou viaturas. (item 69 do 1º **relatório alternativo**)

Em 1985 foram criadas em São Paulo o Conselho Nacional para os Direitos da Mulher (CNDM) e o primeiro Departamento Especial de Assistência às Mulheres (DEAM), do corpo de polícia. Na atualidade funcionam no país 97 conselhos para a mulher (19 a nível estatal e 78 a nível municipal), além de 307 DEAMs. (p.41 do 1º **relatório oficial**, tradução nossa).

O 1º relatório oficial é muito mais extenso que o 1º relatório alternativo (258 versus 46 páginas), contudo, a abordagem de um mesmo tema pode ser, como no exemplo acima, totalmente diferenciada, revelando a face concreta da aplicação das políticas públicas de direitos humanos no país.

Na parte final, o 1º relatório alternativo também traz um repertório de 22 recomendações ao Estado Brasileiro para sanar o quadro de violações de direitos humanos das mulheres.

Durante o ano de 2005, essa rede de organizações de mulheres se preparou para a elaboração de mais um contra-relatório¹⁰³ com o objetivo de que ele esteja pronto quando o Brasil apresentar o seu 2º relatório oficial, o que deve ocorrer a partir do de 2006.

3.3.3. Observações Finais ao 1º Relatório.

Nas suas observações finais ao 1º relatório oficial o CEDAW reconhece o caráter autocrítico do primeiro relatório oficial do Brasil e faz diversas recomendações, dentre elas, que o Brasil zele pela uniformidade dos resultados na aplicação da Convenção a nível federal estadual e municipal, que dê prioridade à reforma das disposições discriminatórias contidas no Código Penal, que ponha em prática programas de capacitação e incentivo à conscientização para familiarizar os juízes, magistrados e outros profissionais do direito com relação à Convenção e ao seu Protocolo Facultativo, que, nas medidas de erradicação da pobreza adotadas, se dê atenção prioritária às mulheres brasileiras afrodescendentes, indígenas, e chefes de família, que adote sem demora uma lei sobre a violência doméstica e tome medidas práticas para acompanhar de perto e monitorar a aplicação de uma lei desse tipo, que proporcione informações gerais e dados sobre a violência contra a mulher em seu próximo relatório periódico e que informe sobre os resultados dos programas e das políticas, em fase de planejamento ou execução.

O 1º relatório oficial à CEDAW pode ser considerado uma iniciativa importante, pela extensão do documento, pela qualidade da pesquisa e pela reunião

¹⁰³ Para mais informações sobre a campanha do Relatório Alternativo à CEDAW 2005 ver: http://www.agende.org.br/convencoes/cedaw/interna.php?sub_area=6. Acesso em 24/01/2006.

das informações, contudo, há uma excessiva exposição de medidas legais e governamentais em comparação a quantidade de dados que implicam na análise dos resultados dessas medidas. O 1º relatório alternativo não é tão extenso e toca em pontos específicos da questão social da mulher no país, assumindo um caráter eminentemente analítico, crítico e político (no sentido de posicionamento ideológico, não partidário).

3.4.Comitê contra Tortura: *Comitee Against Torture: CAT.*

3.4.1. 1º Relatório Oficial.

O Comitê contra a Tortura tem como objetivo monitorar o cumprimento da Convenção contra a Tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos e degradantes ratificada pelo Brasil em 1989.

No caso brasileiro foram apresentados, até setembro de 2005, dois relatórios ao CAT, um 1º relatório oficial¹⁰⁴ (distribuído em 2000) e dois relatórios alternativos (enviados em 2001).

O 1º relatório oficial enviado no ano 2000 chegou com dez anos de atraso, já que deveria ter sido apresentado em 1990. O 1º relatório oficial foi elaborado com a colaboração do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV/USP) é breve (tem 39 páginas) e não segue as diretrizes dos Comitês, segundo relatam as observações finais¹⁰⁵.

O 1º relatório oficial se atém a Lei 9.455 de 07/04/1997 (lei que tipifica o crime de tortura) como marco para análise do tema. O Governo expõe na introdução do texto sua metodologia na elaboração do relatório. Para reunir

¹⁰⁴1º RELATÓRIO OFICIAL. *Documento CAT/C/9/Add.16* de 18/08/2000.

¹⁰⁵ “O segundo relatório periódico do Estado parte deverá ser submetido o quanto antes, a fim de se conformar ao cronograma previsto no artigo 19 da Convenção, e incluir, notadamente: (i) a jurisprudência pertinente relativa à interpretação da noção de tortura; (ii) informações detalhadas sobre alegações, inquéritos e condenações relacionados com atos de tortura cometidos por agentes públicos, e (iii) informação concernente às medidas adotadas pelas autoridades públicas para implementar, em todo o país, as recomendações do Comitê, e também aquelas do Relator Especial sobre Tortura, às quais a delegação do Estado parte fez referência durante o diálogo com o Comitê”.(OBSERVAÇÕES FINAIS ao 1º relatório oficial, 2001).

informações sobre o tema descreve que estabeleceu contatos as Secretarias de Justiça e de Segurança, com as Corregedorias Militares e com os Tribunais de Justiça dos Estados.

Esse relatório traz uma breve análise sobre a tortura e os tratamentos degradantes na história do Brasil, Colônia, República, ‘Estado Novo’ e Regime Militar, abrindo um ponto específico para: “A tortura durante o Regime Militar” (itens 22 a 33). O Relatório também aponta o processo político de democratização e entende que depois dela, a tortura como método institucionalizado do aparato estatal foi abolida, entretanto, continua a ser praticada (itens 37 a 43).

O Governo reconhece a prática da tortura e a atribui ao corpo policial, entendendo que, em grande parte, essa prática subsiste por causa da impunidade, entre outros fatores. O relatório oficial reconhece o trabalho de denúncia das ONG’s brasileiras e internacionais e afirma que essas associações trabalham livremente no país (itens 46 e 155).

3.4.2. Relatórios Alternativos.

Em abril de 2001, a sociedade civil brasileira enviou o seu 1º relatório alternativo¹⁰⁶ sobre o cumprimento pelo Brasil da Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes. Este relatório foi produzido por: Centro de Justiça Global, Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, Universidade Federal da Paraíba, Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (GAJOP), Grupo Tortura Nunca Mais, Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH), Plataforma Interamericana de Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento (PIDHDD). Trata-se de um ‘contra relatório’ uma vez que sua elaboração levou em conta o conteúdo do relatório oficial. As organizações que elaboraram o relatório fazem, inclusive, uma reivindicação no sentido de que o Governo consulte a sociedade civil para a elaboração dos seus relatórios oficiais sobre a Convenção contra a Tortura.

¹⁰⁶ 1º RELATÓRIO ALTERNATIVO da sociedade civil à Convenção contra Tortura. *Relatório Alternativo de entidades dos Direitos Humanos sobre tortura no Brasil.*

Esse 1º relatório alternativo da sociedade civil utiliza informações do relatório do Relator Especial das Nações Unidas para a Tortura, apresentado em abril de 2001, e do Relatório sobre a tortura da *Human Rights Watch*, de 1998¹⁰⁷.

Na visão alternativa as autoridades, tanto a nível federal quanto a nível estadual, tendem a minimizar tanto a abrangência da prática da tortura no Brasil, assim como sua natureza sistêmica (item 23).

No que tange a Lei da Tortura de 1997, conquanto signifique um importante avanço, esse 1º relatório alternativo da sociedade civil brasileira explicita que no período examinado pelo Governo em seu relatório oficial não houve nenhuma condenação judicial de policiais, ou de agentes do Estado com base nessa lei e o Judiciário brasileiro tem se recusado a dar credibilidade a alegação de tortura (itens 6 e 7). O relatório contradita ao discurso do relatório oficial, em vários momentos, por exemplo:

Primeiramente, o Relatório do Governo menciona que "a Constituição de 1988, em síntese, inscreveu como princípios fundamentais da ordem jurídica" (...) "o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público (artigo 129, inciso VII)", entre outros. Como explicado adiante, este dispositivo não tem sido implementado na prática. Assim, é a própria polícia que investiga, ou, melhor dizendo, deixa de investigar sua própria conduta ilícita. (1º relatório alternativo, item 16)

A impunidade generalizada apresenta-se como um item específico do 1º relatório alternativo, já que o próprio Governo reconhece no seu discurso oficial que a maior parte dos casos de tortura não estão sendo processados, afinal não há registro de condenações.

O 1º relatório alternativo apresenta uma postura crítica que demonstra a ineficácia de algumas das medidas legislativas e administrativas e judiciais apontadas pelo 1º relatório oficial como ações de combate efetivo à prática da tortura.

Além disso, o 1º relatório alternativo faz recomendações (item V); dentre elas o reconhecimento do Art.22 da Convenção, que prevê o mecanismo das comunicações individuais, a federalização dos crimes contra os direitos humanos, incluindo a tortura, a investigação independente de abusos policiais, maior transparência no trabalho em centros de detenção, incluindo garantia de acesso para

¹⁰⁷ No total, entre setembro de 1997 e abril de 1998, os pesquisadores da *Human Rights Watch* visitaram cerca de quarenta presídios, cadeias e delegacias de polícia, entrevistando centenas de presos. Para mais informações sobre esse trabalho o relatório "O Brasil atrás das grades", está disponível em: <http://hrw.org/portuguese/reports/presos/prefacio.htm>. Acesso em 17/09/2005.

órgãos oficiais ou entidades de fiscalização da sociedade civil; modificação das técnicas de interrogatório e modificação da Lei contra a Tortura no sentido de concentrar a punição nos agentes estatais que praticam abusos. Além disso, o primeiro Relatório Alternativo apresenta uma lista de sugestões de perguntas a serem feitas pelo CAT ao Governo brasileiro na “lista prévia questões”.

Existe ainda um 2º relatório alternativo produzido pela Anistia Internacional¹⁰⁸. Produzido na mesma época do 1º relatório alternativo (abril de 2001) este relatório também utiliza o relatório oficial como base de sua análise, ganhando a forma de um contra relatório.

Esse 2º (embora simultâneo) relatório apresenta cada artigo da Convenção contra a tortura relacionando-os com a situação do país e com o texto apresentado no 1º relatório oficial. O relatório alternativo da Anistia também utiliza os dados do Relator Especial sobre Tortura que visitou o Brasil no ano 2000 e ilustra as violações aos artigos da Convenção com a exposição de casos concretos de torturas, maus-tratos e tratamentos degradantes.

3.4.3. Observações Finais ao 1º Relatório.

O Comitê contra a Tortura considerou os relatórios do Brasil em suas 468ª, 471ª e 481ª reuniões, realizadas em 8, 9 e 16 de Maio de 2001.

As observações finais, emitidas após o exame dos relatórios apresentados pelo governo federal, por entidades da sociedade civil brasileira e pela Anistia Internacional, reconheceu a vontade política expressa pelo Estado-parte para combater a prática da tortura e seu desejo de cooperar com os organismos das Nações (item 118, letra ‘a’). Entretanto, o CAT identifica vários pontos de preocupação em relação à política de combate à tortura do país, dentre eles a persistência de uma cultura que aceita a tortura e a impunidade dos agentes públicos que cometem esses crimes, a superpopulação e as más condições materiais nos estabelecimentos penitenciários, os longos períodos de detenção preventiva e dos atrasos nos procedimentos judiciais, a insuficiência de formação do conjunto de

¹⁰⁸ 2º RELATÓRIO ALTERNATIVO. BRAZIL: *Commentary on Brazil's first report to the UN Committee against Torture.*

funcionários encarregados da aplicação da lei e a falta de um controle efetivo pelo Ministério Público nos inquéritos (item 119, letras 'a', 'b', 'c', 'd').

O Comitê também faz as seguintes recomendações, dentre outras: que o Brasil adote todas as medidas necessárias para garantir a assistência de um advogado a todos que a necessitem, que melhore as condições de detenção nas delegacias de polícia e nas prisões, que redobre seus esforços para remediar o problema da superpopulação carcerária, que estabeleça um mecanismo sistemático e independente de supervisão do tratamento na prática de pessoas arrestadas, detidas ou aprisionadas, que regulamente e institucionalize o direito das vítimas de tortura a uma indenização justa e adequada por parte do Estado e que, explicitamente, proíba o uso da tortura como prova em procedimento judicial.

Nesse momento pode-se concluir que a gravidade da situação da tortura no Brasil é minimizada pelo relatório oficial, enquanto no texto alternativo o problema é apresentado de forma mais contundente, demonstrando que essa é uma técnica constante e com poucas modificações na prática do sistema policial e carcerário do país. Nesse momento o principal agente causador desse tipo de violação aos direitos humanos é o Estado, estando também sob sua responsabilidade a extinção da prática da tortura.

3.5.Comitê em Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: *Committee on Economic, Social and Cultural Rights* : CESCR.

3.5.1. 1º Relatório Oficial.

O 1º relatório oficial¹⁰⁹ apresentado pelo Brasil sobre o cumprimento do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais foi enviado ao CESCR em novembro de 2001, com atraso de quatro anos. Provavelmente, o fator que impulsionou o envio desse 1º relatório oficial foi o envio do 1º relatório alternativo um ano antes (nesse caso um relatório alternativo por natureza já que não existia nenhum oficial).

¹⁰⁹ 1º RELATÓRIO OFICIAL, *Documento E/1990/5/Add.53* de 20/11/2001.

Esse 1º relatório alternativo foi acolhido pelo Comitê como fonte adequada de informação para o monitoramento do Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais no Brasil. A presidente do CESCR Virginia Bonoan-Dandan afirmou que o “relatório alternativo” da sociedade brasileira seria examinado pelo Comitê como oficial, caso o governo brasileiro não apresente o seu relatório, como lhe compete, no prazo devido (LIMA JR., 2005). Ao que tudo indica esse foi o 1º relatório oficial enviado após um relatório alternativo.

O 1º relatório oficial é bastante extenso, com mais de duzentas páginas e repleto de dados e informações. O primeiro esboço desse relatório oficial foi preparado durante o mandato do então Ministro de Relações Exteriores Luiz Felipe Lampreia, com base em trabalho elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)¹¹⁰.

No que tange as informações gerais apontadas pelo país o 1º relatório oficial faz referências constantes ao Programa Nacional de Direitos Humanos de 1996, e, como exemplo das preocupações para a ‘modernização’ do país menciona a criação da denominada ‘Rede de Proteção Social’, que abarca 22 programas do Governo e foi incluída como parte do contrato de empréstimo negociado entre o Brasil e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 1999 (item 17).

A primeira parte do 1º relatório oficial faz uma ampla exposição de todas as medidas do Governo brasileiro no que tange á questão do trabalho e emprego. Segundo as informações apresentadas, os esforços do Governo se concentram na aplicação de políticas destinadas à promoção de postos de trabalho, a formação profissional, a proteção dos trabalhadores e a modernização das instituições do direito do trabalho com o objetivo de estabelecer condições que propiciem a expansão de postos de trabalho de qualidade, reduzindo os custos da contratação de mão de obra. O relatório ainda aborda salário mínimo, discriminação no mercado de trabalho, liberdade sindical, direito de greve, seguridade social, aposentadorias e pensões e assistência à mulher trabalhadora (item 65).

¹¹⁰ Criado há 40 anos, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), tem como objetivo disseminar informações e conhecimentos sobre a área econômica do país. Vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o IPEA produz pesquisas, projeções e estudos macroeconômicos, setoriais e temáticos com o intuito de subsidiar o governo na produção, análise e difusão de informações voltadas para o planejamento e a formulação de políticas. Para mais informações sobre essa instituição ver: <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em 19/09/2005.

O discurso oficial reconhece que quando se debate o sistema de seguridade social sempre se critica a globalização econômica. Assim, o Governo do Brasil reconhece em seu 1º relatório que a globalização existe e que, nesse contexto, tenta aumentar a sua participação nos mercados internacionais e melhorar o seu sistema produtivo. Também reconhece os efeitos negativos da globalização na realização dos direitos econômicos, sociais e culturais, e, diante disso entende que esta deverá ser simétrica levando em consideração, cada vez mais, suas dimensões étnicas e humanas (item 211). Ressalta-se aqui a similaridade com o discurso do Presidente Luis Inácio Lula da Silva proferido na LIX Assembléia Geral da ONU, apontada anteriormente (item 1.5.3).

O Governo faz uma exposição ampla sobre o funcionamento do sistema de seguridade social e aponta para a melhoria do serviço e para as motivações que estão levando o Governo a implementar a reforma previdenciária (itens 212-294).

Também faz uma exposição ampla sobre a questão do trabalho infantil no Brasil, concluindo que os resultados do Programa de combate ao trabalho infantil no Brasil são absolutamente positivos (itens 368-369).

O 1º relatório oficial traz também uma série de dados e análises sobre a pobreza. Na conclusão do Governo nas últimas décadas registrou-se uma ligeira diminuição da pobreza, que passou de 40% em 1993 a 34% em 1997. Contudo, o Governo brasileiro reconhece que a pobreza afeta de forma diferente cada região e cada grupo social, sendo mais severa na população negra e nas zonas rurais (itens 376-377).

No que diz respeito ao direito à alimentação o 1º relatório oficial do Brasil aponta para uma evolução positiva durante os últimos dez anos e cita a Ação Cidadã contra a fome e a pobreza em prol da vida, a criação do Conselho Nacional de Segurança alimentar (CONSEA) e o Sistema de Vigilância da Alimentação e da Nutrição (SISVAN) como provas do programa político do Governo de combate à fome (item 380).

Assim como a pobreza, a fome também é apontada pelo relatório como um fenômeno de desigualdade, afetando de forma mais severa determinadas regiões e determinadas populações: a população indígena, os trabalhadores rurais sem terra e a população das periferias das cidades de grande e médio porte. Diante disso o

relatório conclui que a situação alimentar e nutricional em um país como o Brasil, país com características epidemiológicas e regionais muito heterogêneas, faz com que ao lado de problemas típicos das sociedades subdesenvolvidas convivam problemas que afetam os países desenvolvidos. (Item 397-402).

O 1º relatório oficial ao PIDESC também faz uma exposição sobre a questão da reforma agrária, apresentando dados que comprovam que o número de assentamentos tem sido cada vez maior (item 418). Nesse, e em vários outros momentos, as melhorias sociais são atribuídas ao Governo do então Presidente Fernando Henrique Cardoso.

Sobre a questão da moradia o Governo apresenta um panorama do diagnóstico da situação do déficit habitacional no Brasil e das medidas tomadas pelo Governo para solucionar os problemas, juntamente com a explanação sobre a questão da organização urbana e algumas medidas tomadas para a melhoria da infra-estrutura e do saneamento das cidades brasileiras (itens 493, 502-527)

O funcionamento do sistema de assistência à Saúde também é pauta do Relatório que apresenta uma explicação sobre o funcionamento desse sistema no Brasil e de todos os programas que o compõem.

As taxas de mortalidade infantil causadas principalmente por doenças parasitárias infecciosas são apontadas, indicando que as doenças tendem a diminuir quando há melhora na situação econômica e social da população. O relatório também apresenta dados sobre doenças infecto-contagiosas e vacinação (itens 563-566, 572-606). Dentre diversos projetos na área de Saúde vale destacar a explanação sobre o 'Projeto VISIGUS' (item 606), resultado de um empréstimo celebrado com o Banco Mundial com o objetivo de reforçar o sistema nacional de vigilância sanitária.

No que diz respeito a medidas para a saúde e o meio ambiente o 1º relatório oficial adverte que, no Brasil, a proteção do meio ambiente tende a seguir os métodos tradicionais de aplicação de sanções e controle e que os resultados alcançados com essas políticas tem sido bastante restritos, em razão da falta de recursos de supervisão para mitigar e prevenir os efeitos negativos das atividades humanas sobre o meio ambiente (item 640).

Em relação às medidas sanitárias de proteção à saúde o discurso oficial traça um panorama das medidas e dos investimentos na área. Há uma exposição

sobre as medidas de controle para as doenças contagiosas e sobre as medidas educativas na área de saúde, nesse sentido Governo expõe o seu objetivo de ampliar o conceito de Saúde, incluindo o elemento 'qualidade de vida' (item 741).

Em relação ao direito à educação, no entendimento expresso pelo Governo nesse 1º relatório, a situação geral da educação no Brasil melhorou substancialmente durante as últimas décadas, com a diminuição da taxa de analfabetismo, o aumento do número de estudantes matriculados e um incremento gradual dos níveis médios da população. Entretanto o relatório oficial adverte que os dados implicam numa melhoria apenas quantitativa, que não surtiu os mesmos efeitos desde o ponto de vista da qualidade e da equidade. (itens 746-747).

O 1º relatório oficial apresenta os dados de analfabetismo, do investimento público em Educação e das diferentes realidades dos grupos sociais que formam a sociedade brasileira no que tange à educação, onde mais uma vez negros e indígenas estão em situação mais vulnerável (item 785).

O Governo sinaliza alguns empréstimos com instituições financeiras internacionais, dentre eles a negociação de um empréstimo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no valor de 1.000 milhões de dólares para sustentar a expansão do ensino secundário, conferindo importância significativa aos empréstimos com BID e Banco Mundial para a melhoria do sistema nacional de Educação. (item 761)

O 1º relatório oficial faz menção expressa ao conteúdo do 1º relatório alternativo da sociedade civil no que tange os direitos culturais, ressaltando as avaliações positivas que foram feitas por esse documento, às políticas culturais do Governo (item 860). São expostos os programas do Ministério da Cultura, dados sobre bibliotecas públicas, museus, a restauração dos sítios históricos, exposições, cursos de capacitação, espetáculos e apoio à produção cinematográfica. Nesse ponto o Governo também expõe as medidas destinadas à promoção da ciência e da tecnologia e da proteção da propriedade intelectual.

3.5.2. 1º Relatório Alternativo.

O a idéia que vai impulsionar a produção do 1º relatório alternativo¹¹¹ brasileiro em relação ao Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais surge em 1998 na 4ª Conferência Nacional de Direitos Humanos que havia chegado a um consenso no sentido de priorizar, para o período de 1999 á 2000, o resgate das obrigações contraídas pelo Brasil ao assinar esse Pacto.

A produção do ‘Relatório da Sociedade Civil sobre o cumprimento, pelo Brasil, do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais’ pode ser entendida como o resultado da atuação e da ajuda oferecida às ONG’s brasileiras pelas redes regionais de ativismo em direitos humanos, dentre elas Plataforma Interamericana de Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento (PIDHDD), Associação Latinoamericana de Organizações de Promoção (ALOP) e Comitê da América Latina e Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM) somada ao panorama de graves violações de direitos econômicos, sociais e culturais do país, que tem a força de unir organizações de diferentes matizes em torno de problemas cada vez mais interligados.

O 1º Relatório Alternativo foi coordenado pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, pelo MNDH e pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, sistematizado pela Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE) com o apoio do Processo de Articulação e Diálogo entre Agências Protestantes Européias e suas Entidades Parceiras no Brasil – PAD e da Coordenadoria Ecumênica de Serviços (CESE).

O 1º relatório alternativo ao PIDESC foi resultado de uma articulação de cobertura nacional, com a realização de audiências públicas em dezessete Estados, e, e mesmo nos dois Estados onde não se realizaram as audiências públicas foram recolhidas informações para a produção do relatório.

¹¹¹ 1º RELATÓRIO ALTERNATIVO, *Relatório da Sociedade Civil sobre o Cumprimento, pelo Brasil, do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, abril de 2000*. Alguns sites dos movimentos de direitos humanos reportam a existência de um Contra-Informe ou um Contra-Relatório ao PIDESC entregue pela sociedade civil brasileira em 2003. Não foi possível localizar este documento e tudo indica que, na verdade, este Contra-informe teria sido o próprio 1º Relatório Alternativo ao PIDESC apresentado em 2000 com as considerações acerca do 1º Relatório Oficial, que lhe foi apresentado posteriormente. As conclusões do Comitê DESC sobre esses documentos foram emitidas em 2003 como indicado a seguir.

O diagnóstico exposto pelo 1º relatório alternativo foi feito com base em um questionário distribuído entre mais de duas mil entidades que atuam com direitos econômicos, sociais e culturais no Brasil (de forma semelhante ao 1º Relatório Alternativo enviado à CEDAW).

O 1º relatório alternativo abre itens específicos para povos indígenas, remanescentes de quilombos e outras minorias, meio ambiente e desenvolvimento sustentável, discriminação e desigualdades, gênero, situação agrária, desenvolvimento econômico próprio, trabalho e sindicalização, previdência social, descanso e lazer, família, saúde, alimentação, criança e adolescente, educação, cultura e moradia centrando-se na análise da situação dos setores mais vulneráveis da população.

Existe uma introdução expositiva sobre o sistema de Governo, o funcionamento do Poder Judiciário do Brasil, dados sobre o índice de desenvolvimento humano, analfabetismo, Produto Interno Bruto (PIB) e renda *per capita*. A seguir, após a exposição dos artigos do PIDESC e das leis nacionais referentes a cada direito protegido pelo Pacto, o 1º relatório alternativo faz uma análise das ações governamentais para aplicação do Pacto e uma lista de propostas para a solução dos problemas identificados.

No primeiro ponto o relatório alternativo contrapõe ao texto da Constituição de 1988 a ausência de uma política em favor das minorias. Em relação à população indígena identifica a diminuição de aportes financeiros para a política pública indigenista entre os anos de 1995 e 1998, expõe os problemas na demarcação de terras, principalmente nas regiões nordeste e sudeste do Brasil e a freqüente violência exercida contra a população indígena (p. 17-23).

Sobre meio ambiente e desenvolvimento sustentável as informações do Relatório apresentam um quadro dramático de degradação e de irresponsabilidade do Estado no que tange à proteção dos mananciais de água doce, unidades de conservação, plantio de organismos geneticamente modificados e à política de produção hidroelétrica, que não tem levado em consideração o bem estar da população atingida pelas barragens e a preservação do meio ambiente. Também é denunciada a ausência de políticas nacionais de habitação e de saneamento, articuladas com políticas estaduais e municipais e a opção por privilegiar o transporte

privado que tem resultado em ainda mais degradação ambiental nas cidades (p.24-29).

O Plano Plurianual (PPA) de 1999, embora relegue o meio ambiente a um lugar específico, não o considera como categoria capaz de reorientar o conceito de desenvolvimento, que passaria a ser caracterizado como "sustentável" (p.24).

O 1º relatório alternativo entende que no país os recursos naturais e o meio ambiente são postos a serviço de uma minoria e que em vários Estados é possível verificar que "não existem ações sistemáticas dos órgãos do governo brasileiro visando promover o direito ao ambiente sadio" (p.25).

No que tange à discriminação e desigualdades o 1º relatório alternativo ao PIDESC denuncia que o Brasil possui um padrão de distribuição de recursos extremamente injusto, com base na análise de dados a desigualdade que se mostra principalmente na população negra (p.30, 31).

Em relação às questões de gênero¹¹² o relatório denuncia a situação de discriminação das mulheres no mundo do trabalho, principalmente das mulheres negras e daquelas que são mães, e chama a atenção para o processo de *feminilização da pobreza*. O 1º relatório alternativo também faz uma análise da situação da mulher brasileira nas áreas da saúde materna e HIV/AIDS, violência e acesso ao poder (p.36-42).

Em relação à situação agrária o 1º relatório alternativo denuncia que o Brasil apresenta atualmente um dos maiores indicadores de concentração da propriedade da terra no mundo e a reforma agrária, até hoje, não foi tratada como prioridade. O Relatório entende que embora o governo atual (à época Fernando Henrique Cardoso) se autoproclame como tendo sido aquele que realizou o maior número de assentamentos as iniciativas ainda são muito tímidas e só são realizadas em função da pressão que é exercida pelos movimentos sociais (p.43).

A Reforma agrária é assim denunciada como um processo extremamente lento que deixa em condições de vida sub-humana mais de 70.000 famílias acampadas à espera de assentamento. O Relatório também denuncia a

¹¹² Nesse ponto vale ressaltar a existência de um Relatório Alternativo ao PIDESC sobre os direitos econômicos, sociais e culturais das mulheres no Brasil, produzido pelo Comitê Latino Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher – CLADEM em abril de 2003. Disponível em: http://www.cladem.org/espanol/regionales/monitoreo_convenios/descbrasil.asp. Acesso em 12/09/2005.

ineficácia de programas de redistribuição de terra (Cédula da Terra e Banco da Terra) financiados pelo Banco Mundial (p.45).

No tópico sobre desenvolvimento econômico o 1º relatório alternativo conclui que a capacidade do Estado brasileiro de conduzir um processo de desenvolvimento econômico autônomo está significativamente restringida pela política de abertura comercial e financeira e de desregulamentação geral da economia, com a conseqüente subordinação das decisões macroeconômicas aos interesses do capital internacional e com o endividamento externo crescente (p.48-49).

Sobre o trabalho e a sindicalização o 1º relatório alternativo entende que as mudanças nos direitos trabalhistas, ora implementadas sob o fundamento de modernização e democratização das relações de trabalho e aumento da produtividade, têm como resultado a precarização das as relações de trabalho (p.56).

Os sindicatos estariam sofrendo uma política de desmonte e a previdência social também não escaparia à estratégia mercantilista do governo de suprimir o caráter universal e humanitário da previdência social, da saúde e da assistência, seja dificultando a concessão de benefício, seja eliminando sua função social, quebrando com o sistema de solidariedade (p.58).

O 1º relatório alternativo reconhece alguns avanços na área de Saúde comprovados pelas melhoras apontadas pelos indicadores básicos. Contudo, essa melhora não tem reflexos homogêneos na vida da população em razão das desigualdades do próprio país. Assim permanecem desigualdades regionais no acesso, e diferenças na capacidade instalada da rede de unidades prestadoras de assistência à Saúde (p.65).

No que se refere ao direito à alimentação o relatório alternativo conclui que o Governo Brasileiro continua tratando as políticas sociais de forma totalmente dissociada do encaminhamento das políticas econômicas (p.75).

Em relação à criança e adolescente o 1º relatório alternativo expõe as dificuldades no funcionamento dos Conselhos de Direito estabelecidos pela legislação nacional. No que diz respeito ao tratamento que deve ser dado aos adolescentes em conflito com a lei o 1º relatório alternativo reforça a necessidade de políticas sociais preventivas e da implementação e aplicação das medidas

sócioeducativas, denunciando as violações mais comuns dos direitos das crianças e dos adolescentes no país (p.79-80)

As análises concluem que existe um quadro de violação do direito à Educação no país através de programas equivocados (tendo como maior exemplo o Fundo de Desenvolvimento da Educação - FUNDEF) bem da redução dos gastos públicos no setor (p.79). Mais uma vez o Relatório faz uma conexão direta entre a política econômica (com o pagamento de juros, dívidas e amortizações) e os problemas estruturais que impedem a garantia do direito à Educação (p. 89).

3.5.3. Observações Finais ao 1º Relatório.

Os primeiros relatórios oficial e alternativo apresentados sobre o Brasil foram examinados pelo Comitê em Direitos Econômicos, Sociais e Culturais nas suas oitava, nona e décima sessões celebradas nos dias 8 e 9 de maio de 2003. Em 23 de maio de 2003 na sua 29ª sessão foram aprovadas as observações finais relativas ao Brasil.

Nas observações finais, além do atraso na entrega do relatório o Comitê ressalta o fato de o Governo não ter respondido a lista prévia de questões¹¹³ e também reconhece o efeito negativo das políticas econômicas de liberalização. Ressalte-se que essa lista prévia de questões utiliza muitas informações apresentadas no 1º relatório alternativo como base merecedora de crédito para indagar o Brasil a respeito das suas políticas públicas em direitos econômicos, sociais e culturais.

Nas suas observações finais Comitê, dentre suas várias recomendações, solicita que o Brasil adote medidas imediatas para reduzir as desigualdades, inclusive, as que se referem ao acesso dos serviços básicos entre as diferentes regiões geográficas, que nas negociações com as instituições financeiras o Brasil leve em consideração as obrigações assumidas no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que adote medidas urgentes para garantir a igualdade de oportunidades à população negra, indígena, cigana e de quilombos,

¹¹³ A lista de questões do que não foi respondida pelo Brasil está disponível em : [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/62b9b0e0668cd733c1256c7600520e76/\\$FILE/G0242399.pdf](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/62b9b0e0668cd733c1256c7600520e76/$FILE/G0242399.pdf). Acesso em 26/07/2005.

especialmente em matéria de emprego, saúde e educação, que reduza a diferença salarial existente entre homens e mulheres, insta ao Brasil para que empreenda as ações legais contra os agentes de crimes contra trabalhadores rurais, que revise sua legislação atual para proteger a mulher dos efeitos aborto clandestino, que treine seus policiais para atuar nos casos de violência contra a mulher, que subsidie moradia para as famílias pobres, que proporcione proteção às terras indígenas e de quilombos e que adote medidas concretas para melhorar as condições de vida da população carcerária. A data limite para o próximo relatório foi determinada em para 30 de junho de 2006.

Da análise da dinâmica de apresentação dos relatórios do Brasil ao CESCR pode-se concluir que o 1º relatório oficial, á nível de quantidade e profundidade das informações é bastante completo, tentando responder a todas as críticas feitas pelo 1º relatório alternativo, que lhe antecedeu no Comitê.

O 1º relatório alternativo por sua vez, além de críticas traz propostas que acabaram por ser, muitas delas, incorporadas às observações finais do Comitê.

3.6. Comitê dos Direitos da Criança: *Committee on the Rights of the Child: CRC.*

3.6.1. 1º Relatório Oficial.

Em outubro de 2003, com dez anos de atraso, o 1º relatório oficial¹¹⁴ apresentado pelo Governo brasileiro foi enviado ao Comitê dos Direitos da Criança (CRC). Esse relatório pretende incluir os relatórios inicial e os dois periódicos que deveriam ser sido apresentados entre os anos de 1991 e 2002.

Na introdução do texto (versão disponível em português) o 1º relatório oficial aponta que foi preparado por um comitê de redação, onde cada um de seus membros elaborou os trechos relativos às suas áreas de competência. Coube ao Ministério das Relações Exteriores coordenar os trabalhos desse comitê, que foi integrado por representantes do Ministério da Educação; do Ministério da Saúde; do Ministério do Trabalho e Emprego; da Secretaria Especial de Assistência Social

¹¹⁴ 1º RELATÓRIO OFICIAL, *Documento CRC/C/3/Add.65* de 17/12/2003.

(SEAS); do Departamento da Criança e do Adolescente (DCA) do Ministério da Justiça; do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e por representante do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). A participação da sociedade civil nesse Comitê de redação foi feita através do CONANDA um conselho paritário de membros da sociedade civil e do Governo.

O 1º relatório oficial inicia-se com a exposição das medidas adotadas para harmonizar a legislação nacional com os dispositivos da Convenção sobre os Direitos da Criança. A Constituição de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente são os marcos jurídicos para a concepção da criança e do adolescente como verdadeiros sujeitos de direito em condição peculiar de desenvolvimento.

O 1º relatório oficial ao CRC traça um panorama dos mecanismos nacionais e locais no que diz respeito às políticas referentes à criança e ao adolescente. A criação dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente nos níveis nacional, estadual e municipal é apontada pelo Governo como uma forma de viabilização da participação popular na Política de atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente (p.12).

O 1º relatório apresenta uma evolução detalhada do gasto federal social com crianças e adolescentes entre os anos de 1993 a 2001 (p.18-21), apontando para um crescimento de verbas disponíveis, embora reconheça que esse investimento poderia ter sido mais significativo se houvesse uma maior execução orçamentária na área de direitos da cidadania.

O Governo reconhece a existência da discriminação contra a população de crianças e jovens afrodescendentes, indígenas e portadores de necessidades especiais e, nesse sentido, afirma que o Governo brasileiro não tem sido omissivo, já que tem tomado todas as medidas para combater essa prática. Dessa forma o panorama apresentado é de crescente melhora (p.25).

Segundo as informações apresentadas os níveis de escolarização aumentaram entre as mulheres, mas o Governo reconhece que também precisa combater problemas graves relacionados a mulher como violência, exploração sexual e maternidade precoce (p.30).

Reconhece que a garantia dos direitos à vida e à saúde das crianças ainda encontra sérios obstáculos na sociedade brasileira, principalmente em razão da pobreza, das dificuldades de acesso, das deficiências na qualidade dos serviços públicos, do trabalho precoce e da exposição a situações de violência (p.31).

O convite do Governo brasileiro ao Relator Especial das Nações Unidas sobre a Tortura é apontado como uma forma de o Brasil sublinhar seu compromisso com a efetiva implantação de uma política de direitos humanos no país e com a extinção desse tipo de prática (p.40).

O 1º relatório oficial aponta como um fator de grande relevância a criação do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (uma articulação estimulada por ONG's nacionais) (p.51). Não são apresentados dados sobre a condição de internação das crianças e adolescentes (p.53), nem sobre os programas de atenção e assistência às crianças e adolescentes portadores de necessidades especiais (p.58).

A explanação sobre o funcionamento do sistema de atenção à Saúde é bastante extensa, assemelhando-se com o 1º relatório oficial ao PIDESC (p.62-64).

O Governo ressalta que proliferaram na segunda metade dos anos 80 diversos programas sociais que incluem transferências de renda nas áreas de educação e saúde, com o objetivo de quebrar o ciclo de pobreza ao qual estão submetidos crianças e adolescentes (p.80), para isso, faz uma explanação sobre os projetos de combate à pobreza (p 82-83).

O entendimento do Governo é o de que foram obtidos avanços significativos em todos os campos da Educação (p.84), contudo, o Governo ressalta que, nessa área os problemas não são de ordem quantitativa, mas sim qualitativa (p.95). O Governo também entende que deverá fazer um grande esforço para aumentar a taxa de escolarização na educação superior (p.101).

Os Programas Nacionais de Direitos Humanos são identificados como exemplos das medidas governamentais no âmbito de garantia dos direitos das crianças e adolescentes (p.103).

A respeito dos adolescentes em conflito com a lei a posição oficial é a de que, cada vez mais, a nova ordem legal estabelecida pelo ECA está se

consolidando e que alguns Estados já adequaram seus programas e instalações a partir das determinações do Estatuto, melhorando a rede de internatos (p.113-116).

No geral pode-se afirmar que o 1º relatório oficial à Convenção dos Direitos da Criança não traz muitos dados sobre a efetivação de políticas públicas na área de criança e adolescente, centrando-se na exposição da legislação relacionada e atribuindo todas as críticas ao quadro de violações desses direitos às representações da sociedade civil.

Esse relatório também expõe a posição de um Governo preocupado em enfrentar as dificuldades para a garantia dos direitos das crianças e adolescentes no país, objetivando o cumprimento das metas da Convenção.

3.6.2. 1º Relatório Alternativo.

No primeiro semestre de 2004 a sociedade civil brasileira enviou o seu 1º relatório alternativo¹¹⁵ ao Comitê dos Direitos da Criança. Esse relatório também foi fruto de uma rede de articulação entre as organizações da sociedade civil. Partiu de uma iniciativa da Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente (ANCED) juntamente com o Fórum Nacional Permanente das Entidades Não Governamentais de Defesa da Criança e do Adolescente (Fórum DCA).

A ANCED surgiu em 1994 como fruto da articulação dos centros de defesa de direitos de crianças e adolescentes (CEDECA) e hoje reúne trinta centros de todo o Brasil. O Fórum DCA surgiu durante a Assembléia Constituinte, em 1988, durante os trabalhos que resultaram na campanha e na emenda “Criança prioridade nacional” e hoje conta com quarenta e uma entidades (p.94).

Trata-se de um relatório alternativo de natureza de ‘contra relatório’, uma vez que foi elaborado tendo também como base o 1º relatório oficial enviado ao CRC pelo Governo.

O objetivo foi abordar temas que não foram explorados pelo 1º relatório oficial, assim, o 1º relatório alternativo em sua primeira parte centrou-se em cinco

¹¹⁵ 1º RELATÓRIO ALTERNATIVO *Relatório sobre a situação dos direitos da criança e adolescente no Brasil*, 2004.

tópicos: 1) direito à participação, 2) direito à sobrevivência, relacionado à Saúde e tendo como foco a desnutrição, 3) direito ao desenvolvimento, discutindo a educação a partir do direito à qualidade no ensino fundamental, 4) direito à proteção, versando sobre o adolescente em conflito com a lei (acesso à Justiça, garantia do devido processo legal na aplicação e execução das medidas sócio-educativas) e homicídio de jovens no Brasil.

Em uma segunda parte o 1º relatório alternativo expõe a visão de crianças e adolescentes brasileiros atendidos por projetos de organizações brasileiras em articulações de alguns Estados da Federação.

Esse relatório foi apresentado ao CRC por representantes das entidades que participaram de sua produção em uma reunião pré-sessional ao 37º período de sessões, ocorrida de 13/09 a 08/10 de 2004, na qual foi apresentado o 1º relatório oficial.

Na metodologia adotada pelo relatório alternativo, após a abordagem de cada tópico são listadas recomendações ao Estado brasileiro para corrigir as deficiências apontadas.

O 1º relatório alternativo faz uma análise crítica do funcionamento dos programas públicos de proteção à crianças e adolescentes identificando insuficiências e traz um levantamento detalhado dos Conselhos Tutelares em funcionamento no país. O relatório também demonstra que embora a taxa de mortalidade infantil tenha diminuído no índice geral, em relação às crianças indígenas e afrodescendentes a taxa é significativamente mais alta que entre as crianças brancas ressaltando que, embora o problema da desnutrição tenha diminuído, ele permanece como um problema crônico e persistente (p.35).

No que tange a garantia do direito à educação vale a pena ressaltar a denúncia do relatório alternativo ao veto do Executivo Federal do artigo do Plano Nacional de Educação (Lei 10.172 de 09/01/2001) que previa a aplicação progressiva de no mínimo 7% do Produto Interno Bruto (PIB) em Educação (p.41).

O 1º relatório alternativo denuncia a exclusão dos atores sociais nos processos decisórios que derivaram no Plano Nacional de Educação e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9.394 de 20/12/1996), a baixa qualidade da educação, que forma cada vez mais ‘analfabetos funcionais’ (apenas 10, 29% dos

que concluem o ensino fundamental tem nível de leitura compatível com a 8ª série – p.49), as diferenças regionais e de classe social no acesso e rendimento da Educação, os índices de evasão escolar e de repetência e o baixo atendimento às necessidades dos portadores de necessidades especiais no serviço público de Educação pela falta de recursos pedagógicos e de acessibilidade, principalmente para as crianças e adolescentes com dificuldades de locomoção.

O 1º relatório alternativo apresenta um quadro de crescente diminuição dos recursos destinados à Educação Pública, mesmo que o próprio Ministério da Educação tenha reconhecido que para cumprir o Plano Nacional de Educação os recursos investidos teriam que manter um ritmo crescente (p.58).

No que tange às medidas de internação o 1º relatório alternativo aponta para a existência de uma assimetria entre as medidas aplicadas e os casos concretos (p.67) confirmando a existência recorrente de casos de tortura (o que já havia sido reconhecido pelo próprio Relatório governamental) e apontando deficiências nos serviços de educação e saúde oferecidos nas instituições de internamento.

Vale destacar também o posicionamento do relatório no que se refere as medidas sócio-educativas em meio aberto. Nessa visão ‘alternativa’ o fato de que essas medidas estejam sendo realizadas muitas vezes entre parcerias do Governo com a sociedade civil vai afastando a responsabilidade do Estado na implementação de projetos sócio-educativos. Dessa forma, a sociedade civil vai assumindo um papel que, a princípio, tinha uma natureza meramente exemplar, afastando-se da sua função fiscalizadora de políticas públicas e ensejando a falsa imagem de um Estado que propicia a participação democrática (p.69).

A Fundação do Bem Estar do Menor do Estado de São Paulo (FEBEM/SP) é apontada e exposta como um exemplo da violação dos direitos da criança e do adolescente em conflito com a lei, sendo prova disso o veto inicial do Governo a presença da Relatora Especial para Execuções Sumárias na instituição, o que só pode ocorrer em 2003 (p.71).

No ponto sobre homicídios dolosos contra crianças e adolescentes brasileiras o relatório comprova que o Brasil é um país violento, principalmente contra os jovens, e que existe impunidade na identificação dos responsáveis por essas mortes.

3.6.3. Observações Finais ao 1º Relatório.

Nas suas observações finais o CRC criticou o Brasil pela falta de dados referentes aos anos de 2002 e 2003. Nessa ocasião foi recomendado ao Brasil que: implemente um sistema de coordenação para que a Convenção dos Direitos da Criança seja implementada em todos os níveis: municipal, estadual e federal, que na alocação dos recursos públicos o Governo dê prioridade e ênfase aos grupos de crianças mais vulneráveis (portadoras de deficiências, indígenas e afrodescendentes), que treine e sensibilize os agentes públicos sobre os direitos das crianças, que puna os que praticarem homicídios contra crianças e adolescentes, proporcionando medidas compensatórias para as famílias das vítimas, que implemente as observações dos relatores especiais da ONU sobre execuções sumárias e arbitrárias e sobre a tortura, apresentando no seu próximo relatório dados precisos sobre os casos de tortura denunciados e sentenciados, que na prestação da assistência à saúde seja dada prioridade as crianças, principalmente as de famílias mais pobres e aquelas que residem na zona rural, que reforce os seus investimentos em Educação e em programas contra a exploração infantil e que adote uma série de medidas para melhorar o funcionamento da Justiça, no que tange a questão das crianças e dos adolescentes. O próximo relatório deverá ser enviado em outubro de 2007.

A Frente Parlamentar pelos Direitos da Criança assumiu o papel de fiscalização do cumprimento dessas recomendações e o Poder público estaria iniciando um ciclo de seminários para discutir um novo sistema de atendimento ao adolescente infrator (BARBOSA, (c)15/09/2004).

Pode-se concluir que a profundidade na análise da situação de violação de direitos das crianças e adolescentes brasileiros é bem mais concreta na versão alternativa. Além disso, o relatório alternativo supera o oficial na apresentação de soluções aos problemas denunciados, os quais na versão do Governo parecem não existir ou não ter a mesma gravidade.

Conclusão.

Pelo exposto conclui-se que até o final do ano de 2005 já foram apresentados pelo menos sete relatórios alternativos em relação ao Brasil. Quatro deles foram apresentados por redes e articulações dos movimentos sociais brasileiros de direitos humanos e três pela Anistia Internacional, uma ONG's ícone do ativismo internacional.

Por sua vez, o Governo também apresentou oito relatórios oficiais a partir de 1988 até o final do ano 2005. A maioria desses relatórios oficiais é apresentada a partir do ano de 1996, um momento onde o Brasil está integrado a quase todos os documentos do sistema global de proteção dos direitos humanos e quando lança o seu primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos.

Ao que tudo indica o Governo brasileiro, embora sempre com atrasos consideráveis de até mais de dez anos, após institucionalizar-se como representante de um regime democrático (1988) nunca se absteve de apresentar os relatórios.

O único Comitê que parece não ter recebido relatórios alternativos é o Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial, embora seja o órgão ao qual o Brasil está obrigado a enviar relatórios há mais tempo.

De exposição dos dados dos relatórios oficiais nota-se que existe em algumas áreas essenciais para a análise da situação dos direitos humanos no país uma falta absoluta de dados. Esses seria o caso de situações como tortura e maus-tratos e de utilização e efetividade do Poder Judiciário para responder a denúncias de discriminação.

Existe também uma lacuna na apresentação de dados por Estados da Federação, o que muitas vezes deixa transparecer a ineficácia do Programa Nacional de Direitos Humanos como instrumento legítimo para coordenar as políticas públicas nessa área. Nesse ponto o discurso do Governo é o de que essa seria uma ocorrência inerente a um sistema federativo onde os Estados gozam de significativa autonomia.

É possível também notar que entre um relatório oficial enviado na década de 90 e outro enviado a partir do ano 2000 as recomendações proferidas nas observações finais costumam se repetir, comprovando que em um prazo muitas vezes

maior que dez anos ocorrerem poucas mudanças nas situações de violações de direitos humanos, principalmente nos direitos de grupos específicos como afrodescendentes, indígenas e portadores de necessidades especiais.

Dentre os vários temas abordados pelos relatórios oficiais é possível notar que existe, de fato, um repetição na exposição de medidas legislativas e judiciais tomadas para proteger os direitos humanos, mas, também, uma ausência repetitiva de dados sobre como essas mesmas medidas têm sido implantadas e qual têm sido o seu impacto na sociedade. Falta assim um monitoramento interno da situação dos direitos humanos no país, o que faz como que o monitoramento internacional, feito pelos Comitês, reitere muitas vezes as mesmas recomendações já que não há comprovação de ocorrerem melhoras.

Há uma identificação direta de certas políticas sociais com os Chefes do Executivo que as implementaram, por exemplo, o Programa Comunidade Solidária a Fernando Henrique Cardoso e o Programa Fome Zero a Luiz Inácio Lula da Silva. Ambas as gestões destacam, constantemente, uma postura de abertura e diálogo, tanto com a sociedade civil quanto com os Comitês de Monitoramento.

O discurso oficial vem sempre no sentido de encarar os problemas na área de direitos humanos como desafios e de apresentar um quadro de crescente melhora na proteção desses direitos e na disposição do Governo em resolvê-los.

Existem momentos em que o Governo do Brasil assume a existência de algumas dificuldades, mas parece tentar atrelá-las à condição histórico-econômica do país, fazendo crer que antes de resolvido o quadro de desigualdades existentes os índices de violações não poderão sofrer uma redução significativa. No 1º relatório oficial sobre a Convenção dos Direitos da Criança, por exemplo, a versão oficial é de que todos os problemas na política de proteção dos direitos das crianças e adolescentes são advindos de denúncias de representações da sociedade civil, mas não há, por parte do Governo, nenhum tipo de reconhecimento de que esses problemas existem ou de como devem ser superados pelo Poder Público.

Os relatórios alternativos, mais do que exporem as medidas governamentais, procuram demonstrar com dados concretos as violações de direitos humanos no país, confirmando, muitas vezes, que diferentemente do quadro de

melhora apontado pelo Governo, existe um quadro de estagnação ou até mesmo de piora nesse panorama de violações.

Assim, existem casos em que a qualidade de informações dos relatórios alternativos supera a qualidade de informações dos relatórios oficiais, fazendo com que os primeiros sejam aqueles que realmente servem aos objetivos do sistema de monitoramento convencional, que é o de avaliar as políticas domésticas a partir de informações concretas e próximas da verdade.

Dessa forma, frequentemente, é com base nas informações dos relatórios alternativos que os Comitês desenvolvem o seu ‘diálogo’ de monitoramento com o Estado brasileiro.

Pode-se perceber também que existe uma melhora crescente na qualidade dos relatórios alternativos apresentados pelos movimentos sociais brasileiros, que se articulando em grandes redes de ativismo conseguem reunir uma quantidade impressionante de informações.

Os relatórios alternativos também costumam apresentar algumas recomendações para sanar as violações de direitos apresentadas e também sugestões de perguntas para serem incluídas na lista prévia de questões ou nos debates de apresentação perante os Comitês, forçando os representantes do Governo brasileiro a se posicionarem sobre certos problemas.

Com isso, é possível considerar que os relatórios alternativos, produzidos pelas redes de ativismo em direitos humanos têm sido fundamentais na prestação de informações úteis à compreensão pelos Comitês de Monitoramento da real situação dos direitos humanos no Brasil. A força do ativismo internacional de direitos humanos, por sua vez, também se comprova fundamental para estimular a produção desses documentos.

O processo de vigilância da condição dos direitos humanos no país ganha assim uma arena de exposição internacional (mais uma zona para o ‘efeito bumerangue’) e o sistema convencional de monitoramento ganha maiores condições de avaliar o comprometimento real do país no cumprimento dos tratados aos quais voluntariamente se obrigou.

O que não fica comprovado é a disponibilidade do Brasil em aproveitar a ocasião da preparação dos relatórios oficiais como uma oportunidade para

identificar problemas e deficiências na implementação dos tratados de direitos humanos e, assim, identificar as necessidades e objetivos necessários para melhor efetivá-los, planejando e executando políticas públicas apropriadas para atingir esses objetivos.

Ao que tudo indica o mecanismo de relatórios tem sido visto pelo Governo brasileiro como uma formalidade que precisa ser executada para evitar uma maior exposição dos problemas do país nos Comitês.

CONCLUSÕES.

Nessa ocasião de fechamento do trabalho cabe rearticular algumas das principais idéias que foram desenvolvidas ao longo do texto, reforçando alguns posicionamentos e desvelando algumas conclusões.

Conforme foi exposto, o tema: “A sociedade civil brasileira no monitoramento dos Direitos Humanos: os Relatórios Alternativos” fez necessária a determinação de alguns entendimentos sobre sociedade civil, direitos humanos, movimentos sociais e sistema global de proteção.

Admitindo a existência de vários conceitos para o termo ‘sociedade civil’ optou-se pelo pensamento de que a sociedade civil coincide na prática ao conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo todas as organizações não governamentais, são elas que elaboram os relatórios alternativos, ou “sombra”.

No que tange ao conceito de direitos humanos optou-se pelo pensamento de Norberto Bobbio. Assim, os direitos humanos foram conceituados como direitos históricos, ideais que surgem das transformações da sociedade. O seu fundamento não está na natureza humana, mas teria uma mostra na Declaração Universal de Direitos Humanos, um consenso de valores para a humanidade.

Ficou demonstrado que a concretização do desejo de viver em uma comunidade de iguais só é possível mediante o respeito e a garantia dos direitos humanos de forma indivisível. Dessa forma, a democracia só será efetiva em um espaço político onde estejam garantidos os direitos civis e políticos e os direitos econômicos, sociais e culturais.

Direitos Humanos são, portanto, uma opção pela perspectiva que vê o homem a partir de suas potencialidades de desenvolvimento e não de seu infortúnio. E optando pela perspectiva de um mundo que permita o seu desenvolvimento faz da crença nos seres humanos um projeto de sociedade.

O binômio ‘democracia e direitos humanos’ só começa a ganhar alguma projeção mundial a partir da década de 70. No Brasil foi evidenciado que essa projeção ganha maior vigor a partir do período de democratização, ou seja, a partir

de 1985, com o início da transição política, e de 1988, com a institucionalização constitucional da democracia. Considerou-se que, mesmo diante da ausência de participação popular nessa ‘transição negociada’, foram a partir desses momentos que os pré-requisitos para o respeito institucional aos direitos humanos começaram a se esboçar no país.

Durante o desenvolvimento do trabalho ficou comprovado que a simples mudança de Regime – do Burocrático-autoritário ao democrático - não pôde significar, por si só, a fórmula para a garantia dos direitos humanos no Brasil, mas representou uma mudança política capaz de influenciar numa possível mudança estrutural.

Com a democratização as lutas pelos direitos humanos passam a gozar de um novo ambiente político de atuação, repercutindo em novas formas de interação entre Estado e sociedade civil. Com isso os movimentos sociais de direitos humanos passaram da atitude de militância à formação das redes de ativismo. Há assim a ampliação do que era uma postura exclusivamente de resistência para uma postura propositiva e reivindicatória em relação ao Estado.

Além disso, a análise do processo que configurou a mudança da prática dos movimentos sociais no Brasil demonstrou que as lutas pelos direitos humanos ganharam uma perspectiva de cunho muito mais universal do que a causa partidária, que caracterizava a militância nos tempos dessa ação de resistência.

Dessa forma, mais do que agentes de uma militância, os movimentos sociais de direitos humanos no Brasil vêm tornando-se hoje ao que se pode melhor denominar por agentes de ativismo ou de *advocacy*, ou seja, agentes da luta por uma causa que ultrapassa questões partidárias.

Assim, o surgimento dos ‘relatórios alternativos’ coincide com o surgimento dos novos movimentos sociais que, a partir dos anos 80, são concretizados nas diversas áreas de direitos humanos e que, durante toda a década de 90, se articulam em redes de trabalho (ou *advocacy networks*). Essas redes de ativismo, atuando com o intuito de produzir articulações capazes de concretizar alguns resultados estratégicos, se consolidam como a forma típica de trabalho das ONG’s contemporâneas.

Ficaram demonstradas as modificações (da militância ao ativismo em redes) que acontecem no Brasil, restando evidenciado que, na atualidade, ao lado de organizações típicas dos tempos de militância política contra o Regime Militar, convivem organizações e associações de organizações típicas desse tipo de ‘novo movimento social’ que se afirma principalmente durante toda a década de 90.

Esses ‘novos movimentos sociais’ se articulam dentro da categoria ‘terceiro setor’ e, com isso, as ONG’s passam a constituir uma esfera pública não-estatal na qual os direitos humanos são acolhidos como razão para o ativismo nas suas mais variadas vertentes, excedendo os limites da concepção de direitos humanos das democracias liberais.

Nessa mesma ocasião a relação da sociedade civil com o Estado não se resume apenas ao confronto e a luta pelos direitos humanos no Brasil passa a ter também um caráter estratégico. São as atitudes que revelam momentos de ‘democratizações parciais’, ou seja, instantes em que ações concretas objetivam, através dos direitos humanos, melhorar a vida das pessoas, mesmo que não seja possível a consolidação de um novo projeto social ideológico.

No que tange ao ativismo internacional de direitos humanos diferenciou-se as ONG’s de direitos humanos nacionais e universais, compreendendo as primeiras como aquelas que têm como foco de ação a violação desses direitos no seu próprio país e as últimas como aquelas atuam em defesa desses direitos, além do seu próprio Estado de origem, atingindo países estrangeiros.

Foi exposto que o ativismo dos direitos humanos por organizações de alcance universal ganha maior notoriedade no decorrer das décadas de 70 e 80 e que a primeira projeção externa da militância brasileira de direitos humanos também ocorre dentro desse período, **durante o Regime militar**.

É também nessa época que a democracia se torna Regime ideal e valor universal e que o sistema global de proteção dos direitos humanos (a ONU) ganha visibilidade, firmando-se como um destino confiável para o envio de denúncias de violação às garantias democráticas e aos direitos humanos.

O ativismo internacional (de organizações nacionais e universais) pelos direitos humanos passa a direcionar algumas das suas estratégias ao âmbito político internacional (o que inclui o sistema global de proteção) e, nessa conjuntura, tem na

globalização uma causa tão intensa para precariedade da situação dos direitos humanos hoje, quanto os Regimes totalitários, ou burocrático-autoritários no passado.

Conclui-se assim que o ativismo brasileiro de direitos humanos se apropriou do poder de denúncia no âmbito internacional e iniciou a sua confrontação com o Governo a partir do âmbito externo. Dessa maneira, entrelaçando-se com organizações internacionais governamentais e não governamentais, o ativismo brasileiro encontrou a oportunidade de gerar o ‘poder de embaraçar’, ou ‘*the power to embarass*’ no âmbito das relações internacionais.

Foi possível compreender que a ONU representa, dentro dessa busca pelo poder de embaraçar (ou pelo ‘envergonhamento’) um lugar de visibilidade para as denúncias dos movimentos sociais brasileiros de direitos humanos, uma visibilidade que pode trazer pressão sobre o Governo brasileiro, de forma que ele mude suas práticas domésticas. Aí se delinea o ‘efeito bumerangue’ e começam a se atribuir novos resultados à prática do ativismo nacional pelos direitos humanos.

Quando o Brasil ratifica os tratados internacionais de direitos humanos soma-se a esse ‘poder de embaraçar’ o descumprimento de sua *international accountability*, ou seja, o descumprimento das responsabilidades assumidas voluntariamente na esfera do direito internacional público. Dessa forma fica ainda mais coerente a denúncia dos movimentos sociais da distância que existe entre o discurso e a prática política do Governo brasileiro.

Um outro elemento que vai se associar a esse ‘poder de embaraçar’ é o fato de o modelo político ‘democracia e direitos humanos’ passar a ser propagado como meta para todos os Estados que desejem se integrar aos fluxos da globalização econômica a partir da década de 70 e durante a década de 80.

Todavia, é preciso reconhecer que a potência desse ‘poder de embaraçar’ diminui significativamente diante da situação assimétrica de forças que rege as relações internacionais, mesmo que a crença na democracia pressuponha a existência de um Estado em que as políticas públicas são mais permeáveis à pressão social.

A *international accountability* do Estado brasileiro foi compreendida como consequência de sua inserção no sistema global de proteção dos direitos

humanos. Assim, quando o Brasil passa a ratificar os instrumentos do sistema global de proteção dos direitos humanos, sistema que tem caráter subsidiário ao sistema de proteção nacional sob a responsabilidade da União, ele se mostra parte de uma nova dinâmica na política internacional.

Há assim, a partir de 1985 e, principalmente, de 1988, a formação de um novo entendimento político, jurídico e social dos direitos humanos no Brasil. As resistências do Regime militar à democracia vão sendo quebradas por pressões externas e, assim, o Brasil passa a se projetar na ONU como um Estado democrático e aberto às demandas externas.

A Constituição Federal de 1988 e os Programas Nacionais de Direitos Humanos de 1996 e 2002 foram apresentados como uma tradução da identidade jurídica do plano interno com a projeção externa desse Estado democrático de Direito. Com isso, foi possível concluir que, ao tempo em que a democracia passou a ser o novo Regime político, os direitos humanos passaram a ser um elemento comum às políticas externa e doméstica.

Pôde ser demonstrado também que a eficácia dos tratados internacionais de direitos humanos está bastante vinculada ao comprometimento de cada país com a execução do seu Plano Nacional de Direitos Humanos.

Nessa oportunidade a análise do desenvolvimento dos Planos Nacionais de Direitos Humanos elaborados pelo Brasil em 1996 e em 2002 provou que, embora a técnica tenha sido aprimorada, a prática na condução desse tipo de política pública só piorou. A inexecução e os cortes ao orçamento desses Planos Nacionais são as provas cabais disso.

É possível concluir que as posturas de um Governo que se auto-afirmava como social-democrata (o Partido Social Democrata Brasileiro – PSDB-com Fernando Henrique Cardoso) ou de um Governo que se auto-afirma esquerdista e historicamente comprometido com a luta pela garantia dos direitos humanos (o Partido dos Trabalhadores – PT – com Luis Inácio Lula da Silva) é indiferente em se tratando da forma de conduzir a execução dos Planos Nacionais de Direitos Humanos, já que existe em ambos um mau gerenciamento proposital dos recursos indispensáveis para melhoria das condições sociais da maior parte da sociedade brasileira.

Conceituou-se o monitoramento como a verificação de informações com o objetivo de identificar problemas na proteção dos direitos humanos previstos pelos tratados do sistema global. Esse monitoramento divide-se em: mecanismos convencionais (*conventional* ou *treaty monitoring bodies*) e extraconvencionais (*special procedures*)

Os mecanismos extraconvencionais foram os primeiros a se constituírem, têm um forte caráter seletivo e são válidos em relação a todos os Estados-membros da ONU. Os mecanismos convencionais teriam um caráter menos seletivo, porém, valem apenas para aqueles Estados que ratificaram os tratados do sistema global.

A partir da década de 90 o Brasil conferiu ‘convites permanentes’ aos mandatários do sistema extraconvencional e, desde 1995 até o final de 2005, já recebeu pelo menos treze visitas de relatores ou grupos de trabalho de mecanismos extraconvencionais temáticos.

A visita de relatores temáticos sobre formas contemporâneas de racismo, discriminação racial, xenofobia e outras formas conexas de intolerância, resíduos tóxicos e direitos humanos, tortura, direito à alimentação, venda, prostituição e pornografia infantil, direito ao desenvolvimento, execuções sumárias arbitrárias e extrajudiciais, moradia adequada, racismo e independência de juízes e advogados e defensores de direitos humanos têm o condão de demonstrar os tipos de violação de direitos humanos que ocorrem no Brasil.

Por sua vez, os mecanismos do monitoramento convencional são: relatórios iniciais (*initial reports*), relatórios periódicos (*periodic reports*), relatórios complementares, as ‘comunicações individuais’ ou o ‘sistema de petições’ (*individual complaints*), as comunicações inter-estatais (*inter-state complaints*) e os inquéritos (*inquiries*).

A sistematização das obrigações do Brasil no sistema global de proteção dos direitos humanos expôs a obrigatoriedade de entrega de oito relatórios temáticos, seis relacionados a tratados e dois advindos da ratificação de protocolos opcionais.

Foi possível concluir que a preparação dos relatórios pode ser encarada como a produção de um instrumento importante no processo de compreensão do que

foi realizado e do que precisa ser feito para promover e proteger os direitos humanos em um determinado país.

Com isso, ficou evidenciado o fato de que, além de servir como um momento de crítica ao desempenho dos Estados, a análise dos relatórios oficiais pelos Comitês representa uma avaliação capaz de auxiliar os Governos no cumprimento dos tratados de direitos humanos, fortalecendo sua responsabilidade internacional.

A inadimplência dos Estados no envio dos relatórios (iniciais e periódicos) foi o que permitiu o aparecimento e a consolidação de uma diferença essencial quanto à origem das informações recebidas pelos Comitês: os relatórios com informações de origem oficial e os relatórios com informações de origem não-oficial. Foi possível então identificar os relatórios com informações de origem não-oficial como os ‘relatórios alternativos’ ou ‘relatórios sombra’.

A abertura constante dos seis Comitês de monitoramento das Nações Unidas para o recebimento de informações de fontes consideradas não oficiais e a proximidade das ONG’s locais com os mecanismos internacionais da ONU (uma conseqüência da atuação do ativismo internacional de direitos humanos) também influenciaram no surgimento desses relatórios alternativos.

Os relatórios alternativos quanto à sua forma de elaboração foram considerados dentro da seguinte tipologia: alternativos propriamente ditos, alternativos paralelos e contra-relatórios; quanto à sua autoria ainda podem ser diferenciados como relatórios produzidos em rede, numa coalizão de ONG’s ou produzidos de forma isolada, por uma única ONG.

Expôs-se um quadro em que há uma ampliação do contato entre as ONG’s brasileiras e os membros dos Comitês de monitoramento, resultando numa intensificação do envio de relatórios alternativos, o que tem levado à ONU informações significativas sobre a situação dos direitos humanos no Brasil, obtidas e sistematizadas sem o controle do Estado.

Embora a utilização do mecanismo de relatórios pela sociedade civil seja elogiável não é possível desconsiderar que esses sistemas de monitoramento convencional têm como único efeito o de dar publicidade às violações de direitos humanos perpetradas pelos Estados, provocando constrangimentos políticos que são

conseqüências do ‘poder de envergonhar’, o que, na melhor das hipóteses, provocará algum tipo de ‘efeito bumerangue’.

Permanece ausente do Direito Internacional Público a possibilidade de ação coercitiva contra os Estados-partes que violam o sistema global de proteção dos direitos humanos e, dessa forma, não há instância que possa forçá-los a agir no sentido de reparar as violações cometidas.

Diante dessa lacuna, pode-se concluir que o sistema de condenação das soberanias é ineficaz no que diz respeito às recomendações dos Comitês de monitoramento do sistema global de proteção. Diante disso, seria então o caso de se questionar o valor do Direito Internacional Público?

É possível acreditar que essa lacuna do Direito Internacional Público, embora seja a causadora de muitas frustrações, não é o cerne do problema. Os fatores que deveriam ser questionados são as limitações impostas pelo poder político dos Estados, e não pelo Direito Internacional, à eficácia dos tratados internacionais de direitos humanos.

Esses limites políticos estão na forma que o Governo brasileiro encara a sua responsabilidade diante da sua população e, evidentemente, o sistema de monitoramento dos direitos humanos estabelecido pelo Direito Internacional não poderá substituí-lo nessa compreensão local a respeito das suas obrigações internacionais.

Ficou patente que quem se apropria dos tratados de direitos humanos do sistema global sob a ótica da responsabilidade com as obrigações assumidas é sociedade civil e não o Poder Público. Nesse momento há uma inversão lógica na perspectiva do Estado brasileiro, que encara suas responsabilidades internacionais de forma absolutamente voluntária, deixando isso evidente quando torna inviável a execução do Programa Nacional de Direitos Humanos.

Da análise dos relatórios oficiais apresentados pelo Governo brasileiro, de 1988 ao final do ano de 2005, foi possível verificar que o Brasil se auto proclama seguidor de um modelo social-democrata. Isso toma contornos mais evidentes com a posse do Governo Lula, a partir do qual os relatórios oficiais de direitos humanos passam a dar ênfase à atitude de transparência de um Governo marcado pela abertura e pelo diálogo com os movimentos sociais. Em vários momentos o Governo chega a

afirmar que a produção dos relatórios oficiais é um resultado da parceria entre Estado e sociedade civil.

Constatou-se também que, em alguns trechos dos relatórios oficiais são utilizados os resultados de projetos de ONG's que atuam no Brasil como exemplos de eficácia e de melhoria da condição dos direitos humanos no país. A idéia parece ser a da exibição de um Governo democrático que permite que o terceiro setor aja livremente na busca de soluções para os problemas na área de direitos humanos.

Em contradição com essa postura declarada nos relatórios oficiais foi possível constatar que há uma significativa criminalização dos movimentos sociais e uma perseguição proposital dos grupos ativistas pelos direitos humanos no Brasil.

Mesmo assim o discurso de valorização do binômio 'democracia e direitos humanos' é constantemente reiterado nos relatórios oficiais e o Governo brasileiro reafirma firmemente o seu compromisso em cumprir os tratados de direitos humanos da ONU.

Constatou-se uma certa personalização dos Poderes Executivos na apresentação das políticas públicas relacionadas aos direitos humanos que constam dos relatórios oficiais. As boas políticas costumam ser atribuídas ao mérito pessoal do Chefe do Executivo, o que deixou claro que não existe uma política pública de direitos humanos, mas sim uma política de direitos do Governo Fernando Henrique Cardoso ou do Governo Lula.

Pôde ser constatada também a flagrante descontinuidade de iniciativas e programas de direitos humanos, principalmente nos dois últimos Governos, já que se percebe uma reinvenção constante de medidas de 'impacto' criadas para responder a demandas urgentes aquecidas pelo clamor social e da imprensa.

Nos relatórios oficiais o Governo utiliza dados das ONG's locais e nos relatórios alternativos também pode-se observar a utilização de dados governamentais. Os dados das agências especializadas da ONU são utilizados nos dois casos.

Foi possível verificar que os Comitês de monitoramento criticaram alguns relatórios oficiais do Brasil por serem exclusivamente jurídicos e limitados à análise de textos. Nesses casos faltaram exemplos concretos de como as leis têm servido à garantia dos direitos humanos no Brasil.

Também ficou clara a falta de um sistema interno integrado de monitoramento dos direitos humanos, mas o discurso oficial considera isso algo inerente à estrutura federativa do Brasil.

Isso pode ser considerado extremamente grave se for levado em consideração o fato de que diferença regional entre as unidades da federação é apontada pelos relatórios oficiais e alternativos como a maior responsável pelas desigualdades sociais no país. Assim, a falta de um monitoramento sobre a situação dos direitos humanos nas regiões que sofrem com os piores índices sociais é um fator a mais para corroborar essa desigualdade e para obstar o desenvolvimento de uma política pública eficaz na diminuição das desigualdades regionais.

De fato, todos os dados estatísticos apresentados, tanto em relatórios oficiais quanto em relatórios alternativos, comprovam que a desigualdade no Brasil é comprovadamente regional e racial. Fica patente que o Governo brasileiro tem pleno conhecimento das origens da desigualdade no país, o que não se pode compreender é a inércia dos poderes públicos, por um período de pelo menos dez anos, em agir no sentido de reverter esse quadro de desigualdades.

A prática de apresentação de relatórios alternativos produzidos por redes de trabalho e articulação restou comprovada, assim como a de apresentação de relatórios produzidos por uma única ONG. Ressalte-se que, no primeiro caso, as redes englobaram organizações de diversos portes e regiões do Brasil. No segundo, apenas Anistia Internacional, uma ONG de alcance universal e com uma estrutura expressiva, foi capaz de fazê-lo.

Isso deixou provado que a produção de um relatório alternativo é um trabalho de fôlego e que quanto mais entidades estiverem envolvidas na sua produção, maior legitimidade suas denúncias terão frente às Nações Unidas.

Conclui-se que o tipo de relatório ideal para o monitoramento dos direitos humanos é o contra-relatório e que o momento mais profícuo para seu envio aos Comitês é aquele que antecede o início das sessões, o que permite que o relatório alternativo sirva de base à elaboração da lista prévia de questões, trazendo mais consistência ao diálogo que será travado entre o Estado e o Comitê durante a apresentação dos relatórios oficiais.

Os relatórios alternativos têm a importante função de ampliar a discussão sobre os direitos humanos e provocar o Estado. Por outro lado, servem à sociedade civil, na medida em que evidenciam os avanços e os retrocessos do Governo em relação às políticas públicas de direitos humanos.

Apesar disso, é possível ultimar que os esforços realizados na produção desses relatórios alternativos parecem se esvair no momento em que são emitidas as observações finais e, com a elas, as recomendações para que o Brasil adote medidas concretas capazes de reverter o quadro de violações dos direitos humanos.

Isso se dá em razão da total ausência de monitoramento do cumprimento dessas recomendações, que permanecem alheias ao controle da sociedade civil e ignoradas pelas instâncias governamentais.

Fica patente em todas as recomendações a necessidade de ampliar os gastos sociais, mas é preciso encarar a realidade de que nem os países do centro têm conseguido ou desejado cumprir suas políticas sociais na integralidade. Contudo, o simples aumento de gastos públicos não significa uma reversão do quadro de violações em razão da má qualidade dos serviços oferecidos no Brasil.

No que tange ao volume de recursos disponíveis para implementação das políticas públicas de direitos humanos o trabalho fez transparecer a enorme contradição que habita na baixa execução orçamentária das verbas sociais no Brasil, uma denúncia comum no corpo dos relatórios alternativos. Demonstrou-se assim que, mais do que pela ausência de recursos, a melhoria na ação do Governo diante dos problemas de direitos humanos passa pela responsabilidade dos órgãos públicos com o cumprimento de seus objetivos.

Diante disso é desesperador reconhecer que o panorama de desrespeito aos direitos humanos no Brasil não é uma fatalidade, mas sim uma escolha política contrária aos interesses da maior parte da sociedade civil.

Por fim ressalte-se que o trabalho realizado nessa pesquisa permitiu a confirmação de suas hipóteses iniciais, comprovando que a elaboração dos relatórios alternativos é, em parte, consequência da democratização política do país e que seu conteúdo contradiz o discurso oficial. O objetivo geral delineado no seu projeto também foi atingido, o que permitiu verificar que os relatórios alternativos realmente são uma expressão concreta da participação da sociedade civil brasileira no sistema

de monitoramento da ONU, pressionando o Governo para a efetivação dos direitos humanos em um quadro interno que lhes é institucionalmente desfavorável.

REFERÊNCIAS.

1) Sítios da *internet*:

ABONG – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS. Disponível em: <<http://www.abong.org.br/>>. Acesso em: 29/01/2006.

AGENDE - AÇÕES EM GÊNERO CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO. <http://www.agende.org.br>. Acesso em 24/01/2006.

ANISTIA INTERNACIONAL. Disponível em: <<http://www.amnesty.org/>>. Acesso em: 28/01/2006.

BASE DE DADOS DOS TRATADOS DAS NAÇÕES UNIDAS (*treaty body database*). Disponível em: <<http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf>>. Acesso em 29/09/2005.

BBC. Disponível em: <www.bbc.co.uk>. Acesso em: 09/11/2005.

CAT - COMITÊ CONTRA A TORTURA. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/english/bodies/cat/>>. Acesso em: 29/09/2005.

CEDAW - COMITÊ PARA A ELIMINAÇÃO DA DISCRIMINAÇÃO CONTRA A MULHER. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/english/bodies/cedaw/index.htm>> e em: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/>. Acesso em: 29/09/2005.

CERD - COMITÊ PARA A ELIMINAÇÃO DA DISCRIMINAÇÃO RACIAL. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/english/bodies/cerd/>>. Acesso em: 29/09/2005

CESCR - COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/english/bodies/cescr/index.htm>>. Acesso em: 29/09/2005.

CDH - COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS DAS NAÇÕES UNIDAS. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/english/bodies/chr/index.htm>>. Acesso em 29/09/05.

CLADEM – COMITÊ LATINO-AMERICANO E DO CARIBE PARA A DEFESA DOS DIREITOS DA MULHER. Disponível em: <<http://www.cladem.org.br>>. Acesso em: 29/01/2006.

CRC - COMITÊ DOS DIREITOS DA CRIANÇA. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/english/bodies/crc/index.htm>>. Acesso em: 29/09/2005.

DHNET – REDE DE DIREITOS HUMANOS E CULTURA. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br>>. Acesso em: 29/01/2006.

ECOSOC - CONSELHO ECONÔMICO E SOCIAL DAS NAÇÕES UNIDAS. Disponível em: <http://www.un.org/ecosoc>. Acesso em: 21/09/2005.

ECOSOC - CONSELHO ECONÔMICO E SOCIAL/ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS. Disponível em: <<http://www.un.org/esa/coordination/ngo/>>. Acesso em: 28/01/2006.

HUMANS RIGHTS WATCH. Disponível em: <<http://www.hrw.org/>>. Acesso em: 28/01/2006.

HRC - COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/english/bodies/hrc/index.htm>>. Acesso em: 29/09/2005.

INESC – INSTITUTO DE ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br>>. Acesso em 29/01/2006.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em 28/01/2006.

OHCHR - ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS. Disponível em: <http://www.ohchr.org>. Acesso em: 22/05/2005.

RNDH - REDE NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS. Disponível em: <<http://www.rndh.gov.br>>. Acesso em: 29/08/2005.

SEDH - SECRETARIA ESPECIAL DE DIREITOS HUMANOS. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/sedh/>>. Acesso em: 29/08/2005.

WIKIPEDIA. Enciclopédia livre. Disponível em:
<http://en.wikipedia.org/wiki/Shadow_Cabinet> Acesso em: 04/09/2005.

UN - NAÇÕES UNIDAS. Disponível em: <<http://www.un.org>>. Acesso em: 30/08/2005.

2) Documentos do Capítulo 3:

a) CERD - Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial: *Committee on the Elimination of Racial Discrimination*.

10º RELATÓRIO OFICIAL sobre a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial. *Documento CERD/C/263/Add.10* de 23/02/1996. Disponível em:
<[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/c021800a90432bc38025655200447629?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/c021800a90432bc38025655200447629?Opendocument)>. Acesso em: 26/07/2005.

11º RELATÓRIO OFICIAL sobre a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial. *Documento CERD/C/431/Add.8* de 16/10/2003. Disponível em:
<[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/74db05e8f5379201c1256e45004bb53d/\\$FILE/G0344410.pdf](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/74db05e8f5379201c1256e45004bb53d/$FILE/G0344410.pdf)> Acesso em: 26/07/2005.

ATA DA APRESENTAÇÃO do 10º relatório oficial, dia 10/06/1997. *Documento CERD/C/SR/1157*. Disponível em:
<[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CERD.C.SR.1157.Sp?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CERD.C.SR.1157.Sp?Opendocument)> Acesso em: 29/07/2005.

ATA DA APRESENTAÇÃO do 10º relatório oficial, dia 11/06/1997. *Documento CERD/C/SR/1158*. Disponível em:
<[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CERD.C.SR.1158.Sp?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CERD.C.SR.1158.Sp?Opendocument)> Acesso em: 29/07/2005.

ATA DA APRESENTAÇÃO do 10º relatório oficial, dia 12/06/1997. *Documento CERD/C/SR.1159*. Disponível em:
<[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CERD.C.SR.1159.Sp?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CERD.C.SR.1159.Sp?Opendocument)> Acesso em: 29/07/2005.

ATA DA APRESENTAÇÃO do 11º relatório oficial, dia 11/03/2004. *Documento CERD/C/SR.1632*. Disponível em:
<[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/5f3446f3dd8cc2f2c1256f8c004afffc?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/5f3446f3dd8cc2f2c1256f8c004afffc?Opendocument)>. Acesso em: 29/07/2005.

OBSERVAÇÕES FINAIS ao 10º relatório oficial. *Documento CERD/C/304/Add.11.* Disponível em: <[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/c5bee4a0b19cddb960cc12563e0004f87eb?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/c5bee4a0b19cddb960cc12563e0004f87eb?Opendocument)>. Acesso em: 26/07/2005.

OBSERVAÇÕES FINAIS ao 11º relatório oficial. *Documento CERD/C/64/CO/2* Disponível em: <[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/f23afefaffdb960cc1256e59005f05cc?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/f23afefaffdb960cc1256e59005f05cc?Opendocument)>. Acesso em: 26/07/2005.

b) HRC - Comitê de Direitos Humanos: *Human Rights Committee* .

1º RELATÓRIO OFICIAL sobre o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos. *Documento CCPR/81/Add.6* de 02/03/1995. Disponível em: <[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CCPR.C.81.Add.6.Sp?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CCPR.C.81.Add.6.Sp?Opendocument)> Acesso em: 23/07/2005.

2º RELATÓRIO OFICIAL sobre o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos. *Documento CCPR/C/BRA/2004/2* de 11/04/2005. Disponível em: <[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/1cfb93fe59fa789ec125703c0046a987?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/1cfb93fe59fa789ec125703c0046a987?Opendocument)>. Acesso em: 11/09/2005.

2º RELATÓRIO ALTERNATIVO (contra-relatório), *Brazil – Briefing on Brazil’s Second Periodic Report on the implementation of the International Covenant on Civil and Political Rights*, outubro de 2005. Disponível em: <www.amnesty.org/library/print/ENGAMR190212005>. Acesso em: 25/10/2005.

ATA DE APRESENTAÇÃO do 1º relatório oficial, dia 16/07/1996. *Documento CCPR/C/SR.1506.* Disponível em : <[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/9f224b6717240fbac12564020033d85f?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/9f224b6717240fbac12564020033d85f?Opendocument)>. Acesso em: 23/07/2005.

2ª ATA DE APRESENTAÇÃO do 1º relatório oficial, dia 16/07/1996. *Documento CCPR/C/SR.1508.* Disponível em <[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/d6bdf2d556273f27c1256402003cc341?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/d6bdf2d556273f27c1256402003cc341?Opendocument)>. Acesso em: 23/07/2005.

OBSERVAÇÕES FINAIS ao 1º relatório. *Documento CCPR/C/79/Add.66.* Disponível em: <>. Acesso em: 23/07/2005.

c) CEDAW - Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher: *Committee on the Elimination of Discrimination Against Women*.

1º RELATÓRIO OFICIAL sobre a Convenção para a Eliminação de todas as formas de Discriminação Contra a Mulher. *Documento CEDAW/C/BRA/1-5* de 07/11/2002. Disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/687/28/PDF/N0268728.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 22/07/2005.

1º RELATÓRIO ALTERNATIVO (contra-relatório), *Documento do Movimento de Mulheres para o Cumprimento da Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher - CEDAW, pelo estado brasileiro: propostas e recomendações*, 2003. Disponível em: <<http://www.agende.org.br/campanhacedaw6main.asp>>. Acesso em: 13/09/2005.

OBSERVAÇÕES FINAIS ao 1º relatório. Suplemento Nº38 (A/58/38). Disponível em: <http://200.130.7.5/spmu/docs/integra_publicacao_29_cedaw.pdf>. Acesso em: 12/09/2005. Disponível na íntegra em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/468/23/PDF/N0346823.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 22/07/2005.

d) CAT - Comitê contra Tortura: *Comitee Against Torture.*

1º RELATÓRIO OFICIAL sobre a Convenção contra a Tortura. *Documento CAT/C/9/Add.16* de 18/08/2000 Disponível em: <[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/cb699c7b01f1d79cc1256a26005050a1/\\$FILE/G0044107.pdf](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/cb699c7b01f1d79cc1256a26005050a1/$FILE/G0044107.pdf)>. Acesso em: 23/07/2005.

1º RELATÓRIO ALTERNATIVO (contra-relatório) da sociedade civil à Convenção contra Tortura. *Relatório Alternativo de entidades dos Direitos Humanos sobre tortura no Brasil* de 21/04/2001 Disponível em: <http://www.ilanud.org.br/mapa_site.php>. Acesso em: 14/09/2005.

2º RELATÓRIO ALTERNATIVO (contra-relatório) da Anistia Internacional à Convenção contra tortura e outros tratamentos ou penas cruéis desumanos ou degradantes. *BRAZIL: Commentary on Brazil's first report to the UN Committee against Torture.* Abril de 2001. Disponível em: <<http://web.amnesty.org/library/index/engamr190162001>>. Acesso em: 25/01/2006.

OBSERVAÇÕES FINAIS ao 1º relatório oficial. *Documento A/56/44, paras. 115-120* de 16/05/2001, Disponível em: <[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/e1c1a4f50c629c6ec1256b12007468db?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/e1c1a4f50c629c6ec1256b12007468db?Opendocument)>. Acesso em: 23/07/2005. Disponível em português em: <<http://www.rndh.gov.br>>. Acesso em: 30/08/2005.

e) CESC - Comitê em Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: *Committee on Economic, Social and Cultural Rights*.

1º RELATÓRIO OFICIAL ao Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. *Documento E/1990/5/Add.53* de 20/11/2001. Disponível em: <[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/70e93a70c8a343e3c1256bb80036695f/\\$FILE/G0146159.doc](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/70e93a70c8a343e3c1256bb80036695f/$FILE/G0146159.doc)>. Acesso em: 01/08/2005.

1º RELATÓRIO ALTERNATIVO *Relatório da Sociedade Civil sobre o Cumprimento, pelo Brasil, do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*, abril de 2000. Disponível em: <http://www.fase.org.br/downloads/2002/04/30_pidesc_rt.rtf>. Acesso em: 18/09/2005.

ATA DE APRESENTAÇÃO, do 1º relatório oficial ao PIDESC, dia 18/05/2003. *Documento E/C.12/2003/SR.10*. Disponível em: <[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/9bf7a03d59d7d556c1256d5000556f17/\\$FILE/G0341697.pdf](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/9bf7a03d59d7d556c1256d5000556f17/$FILE/G0341697.pdf)>. Acesso em: 27/07/2005.

2ª ATA DE APRESENTAÇÃO, do 1º relatório oficial ao PIDESC, dia 18/05/2003. *Documento E/C.12/2003/SR.8*. Disponível em: <[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/e44ee83bcd234424c1256d5000374ab5/\\$FILE/G0341679.pdf](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/e44ee83bcd234424c1256d5000374ab5/$FILE/G0341679.pdf)>. Acesso em: 26/07/2005.

OBSERVAÇÕES FINAIS ao 1º relatório oficial. *Documento E/C.12/1/Add.87* de 23/05/2003. Disponível em: <[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/E.C.12.1.Add.87.Sp?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/E.C.12.1.Add.87.Sp?Opendocument)>. Acesso em: 01/08/2005.

f) CRC - Comitê dos Direitos da Criança: *Committee on the Rights of the Child*.

1º RELATÓRIO OFICIAL sobre a Convenção sobre os Direitos da Criança. *Documento CRC/C/3/Add.65* de 17/12/2003. Disponível em: <[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/04fd3a430ce8f7eac1256ee60048a773/\\$FILE/G0345798.pdf](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/04fd3a430ce8f7eac1256ee60048a773/$FILE/G0345798.pdf)>. Acesso em: 29/07/2005. Disponível em português em: <www.andi.org.br/relatorio>. Acesso em: 28/10/2004.

1º RELATÓRIO ALTERNATIVO *Relatório sobre a situação dos direitos da criança e adolescente no Brasil*, 2004. Disponível em: <http://www.andi.org.br/mini_sites/dca/>. Acesso em: 26/09/2005.

LISTA PRÉVIA DE QUESTÕES. *Documento CRC/C/Q/BRA/1* de 11/06/2004. Disponível em: <[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/a9991d6f7f670da1c1256ee800325614/\\$FILE/Brazil.pdf](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/a9991d6f7f670da1c1256ee800325614/$FILE/Brazil.pdf)>. Acesso em: 29/07/2005.

RESPOSTAS DO BRASIL à lista prévia de questões. *Documento CRC/C/RESP/65* de 16/008/2004. Disponível em: <[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/21d9fb6b3b6ed60dc1256f01002dcd4c/\\$FILE/CRC.C.RESP.65%20.Brazil.pdf](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/21d9fb6b3b6ed60dc1256f01002dcd4c/$FILE/CRC.C.RESP.65%20.Brazil.pdf)>. Acesso em: 29/07/2005.

OBSERVAÇÕES FINAIS ao 1º relatório oficial. *Documento CRC/C/15/Add.241* de 03/11/2004. Disponível em: <[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/2f7a0e477d8c8cf8c1256f630037cde4/\\$FILE/G0444278.doc](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/2f7a0e477d8c8cf8c1256f630037cde4/$FILE/G0444278.doc)>. Acesso em: 29/07/2005.

3) Livros, artigos, periódicos e documentos:

A POLÍTICA DE DIREITOS HUMANOS do Governo Lula. *Revista do Terceiro Setor*, 02/09/2005. Disponível em: <<http://arruda.rits.org.br/notitia1/servlet/newstorm.notitia.apresentacao.SrvletDeSeca oPa....>> Acesso em: 02/09/2005.

AGUIAR, Roberto A R. *Os militares e a constituinte – poder civil e poder militar na constituição*. São Paulo: Alfa-Omega., 1986.

ALCÂNTARA. Deodato. ONU investiga denúncias de tortura. *Jornal A TARDE*, Salvador, Bahia, p.03, edição de 18/07/2005.

ALVES, José Augusto Lindgren. *A arquitetura internacional dos direitos humanos*. São Paulo: FTD, 1997. 335 p.

_____, José Augusto Lindgren. *Os direitos humanos como tema global*. São Paulo: Perspectiva, 2003. 198 p.

_____, José Augusto Lindgren. *Os direitos humanos na pós-modernidade*. Perspectiva, 2005. 254 p.

ARENDT, Hannah. *Origens do Totalitarismo – anti-semitismo, imperialismo, totalitarismo*. Trad. Roberto Raposo. 5ª reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2004. 562 p.

BACOCINA, Denize. EUA criticam direitos humanos em vários países. *BBC Brasil*, Brasília, 28/02/2005. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2005/02/050228_denizemtc.shtml>. Acesso em: 03/02/2005.

BARBOSA, Bia (2004a). MP quer saber razão da espionagem a movimentos. *Carta Maior*, São Paulo, 09/12/2004. Disponível em: <<http://agenciartamaior.uol.com.br/agencia.asp?coluna=reportagens&id=2651>>. Acesso em: 10/12/2004.

_____, Bia (2005b). “Quero resgatar secretaria ao patamar que ela ocupava”. *Carta Maior*, São Paulo, 24/08/2005. Disponível em: <<http://agenciartamaior.uol.com.br/agencia.asp?coluna=reportagens&id=2651>>. Acesso em: 29/08/2005.

_____, Bia (2004c). Prática da Tortura continua sistemática em presídios. *Carta Maior*, São Paulo, 22/05/2004. Disponível em: <<http://agenciartamaior.uol.com.br/agencia.asp?coluna=reportagens&id=1833>>. Acesso em: 30/08/2005.

_____, Bia (2004d). Com 12 anos de atraso, Brasil entrega relatório sobre infância. *Carta Maior*, São Paulo, 15/09/2004. Disponível em: <http://agenciartamaior.uol.com.br/reportagens/imp_reportagens.asp?id=2310&cd_editor...> Acesso em: 19/09/2004.

_____, Bia (2004e). As contribuições da sociedade civil ao Comitê da ONU. *Carta Maior*, São Paulo, 15/09/2004. Disponível em: <http://agenciartamaior.uol.com.br/reportagens/imp_reportagens.asp?id=2314&cd_editor...> Acesso em: 19/09/2004.

_____, Bia (2004f). ONU cobra ações concretas do governo brasileiro. *Carta Maior*, São Paulo, 15/09/2004. Disponível em http://agenciartamaior.uol.com.br/reportagens/imp_reportagens.asp?id=2311&cd_editor... Acesso em: 19/09/2004.

_____, Bia (2005g). Comissão contra tortura volta para vistoriar casas de detenção. *Carta Maior*, São Paulo, 25/07/2005. Disponível em: <http://www.agenciartamaior.uol.com.br/reportagens.asp?id=3308&cd_ed...> Acesso em: 27/07/2005.

BERDICHEWSKY, Bernardo. Sobre o Populismo na América Latina. In: *Encontros com a Civilização Brasileira, nº4*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978. p. 196-199.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 232 p.

_____, Norberto. *Igualdade e Liberdade*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 1997. 96 p.

BONILHA, Patrícia. Direitos Humanos tornam-se arma contra violência no campo. *Carta Maior*, São Paulo, 14/12/2004. Disponível em: <http://agenciartamaior.uol.com.br/reportagens/imp_reportagens.asp?id=2661&cd_edit...> Acesso em: 05/02/2005.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. *Participação do Brasil na 29ª Sessão do Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher – CEDAW*. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres: Brasília, 2004. 98 p — (Série Documentos). Disponível em: <http://200.130.7.5/spmu/docs/integra_publ_29_cedaw.pdf>. Acesso em: 12/09/2005.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Texto Consolidado até a Emenda nº 48 de 10/08/2005. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>>. Acesso em: 03/10/2005.

BRASIL ENFRENTA na ONU sabatina sobre direitos humanos. *BBC Brasil.com*, Brasília, 26/11/2005. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2005/10/printable/051026_human...> Acesso em: 26/10/2005.

BRASIL FRACASSOU ao tentar garantir direitos humanos, diz AI. *Folhaonline*, São Paulo, 25/10/2005. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u114530.shtml>>. Acesso em: 25/10/2005.

CARDOSO, Ruth Corrêa Leite. Os Movimentos Populares no contexto da consolidação da democracia. In: REIS, Fábio Wanderley; O'DONNELL, Guillermo (Orgs.). *A Democracia no Brasil – Dilemas e Perspectivas*. São Paulo: Vértice, Revista dos Tribunais, 1988.

CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS. Disponível em: <<http://www.unicef.org/brazil/uncarta.htm>>. Acesso em: 01/08/2005.

CARTER: "Juntos pelo Estado de Direito" *Banco de dados da Folha de São Paulo*. Publicado em 30/03/1978. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/almanaque/brasil_30mar1978.htm>. Acesso em: 07/03/2005.

CAUBET, Christian. *A "Nova" República em seu contexto americano: dos golpes dos 60 às democratizações dos 80*. Revista do Advogado, ano IV, nº12, Maio-Agosto, Porto Alegre: Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul, 1987, p.17-27.

_____, Christian. Legitimidade Democrática Interamericana e transição para a democracia no Brasil. In: CAUBET, Christian (Org.). *O Brasil e a Dependência Externa*. São Paulo: Ed. Acadêmica, 1989. p. 11-34.

_____, Christian; FRANK, Bete. *Manejo Ambiental em Bacia Hidrográfica – o caso do Rio Benedito (Projeto Rio Itajaí I) das reflexões teóricas á necessidades concretas*. Florianópolis: Fundação Água Viva, 1993. 51 p.

CENTRE FOR HUMAN RIGHTS. *United Nations Action in the Field of Human Rights*. New York and Geneva: United Nations, 1994. 397 p.

COMENTÁRIOS DO GOVERNO BRASILEIRO ao informe do Relator Especial sobre a Tortura. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/denunciar/tortura/sos/informe.html>>. Acesso em: 30/08/2005.

COMPARATO, Fábio Conder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 2ªed.rev.ampl.São Paulo: Saraiva, 2001.

CONSELHO MNDH/NE, Criminalização de defensor de DH, [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <maigelman@yahoo.com.br em 08/11/2005.

COUTINHO, Carlos Nelson. *A Democracia como valor universal e outros ensaios*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Salamandra, 1984. 203 p.

COUTINHO, Carlos Nelson. *1943- Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

CHADE, Jamil, ONU vai avaliar políticas do Brasil. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, p.A-15, 30/08/2005.

CHAUÍ, Marilena. *Convite à Filosofia*. 3ª ed. São Paulo: Ática, 1995. 440 p.

DA ROSA, Alexandre Moraes. *O que é Garantismo Jurídico?* Florianópolis: Habitus, 2003. 112 p.

DAGNINO, Evelina. Cultura, Cidadania e Democracia – A transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana. In: ALVARES, Sonia E.; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo (Orgs.). *Cultura e Política nos Movimentos*

Sociais Latino-Americanos: novas leituras. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000. p.72-81.

DAMIÃO, Ada Stella Bassi. O novo cidadão brasileiro. In: *O Novo Cidadão Brasileiro*, 'Prêmio Fiat Automóveis para Universitários', Rio de Janeiro: Salamandra Editorial, 1987. p 15-46.

DE CARVALHO, Nanci Valadares. Introdução. In: DE CARVALHO, Nanci Valadares (Org.). *Revolução, Constituição e Ditadura*. São Paulo: Vértice, 1986. p.9-27.

DE CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. 236 p.

DE OLIVEIRA, Miguel Darcy. *Cidadania e Globalização: a política externa brasileira e as ONGs*. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos, 1999. 143 p.

DE OLIVEIRA, Luzia Helena Herrmann. Rumos da democratização brasileira: a consolidação de um modelo majoritário de democracia. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n.15, p. 11-29, 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104->>. Acesso em: 19/11/2005.

DECLARAÇÃO FINAL DE ENCONTRO cobra mecanismos de proteção, *Carta Maior*, São Paulo, 27/08/2004. Disponível em: <http://agenciacartamaior.uol.com.br//reportagens/i,p_reportagens.asp?id=2239&cd_editor....> Acesso em: 31/08/2004.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL de direitos humanos. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitoshumanos.php>. Acesso em: 30/10/2005.

DEMO, Pedro; **OLIVEIRA**, Liliane Lúcia Nunes de Aranha. *Cidadania e Direitos Humanos sob o olhar das políticas públicas*. Texto para discussão nº391, IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, nov.1995, 93 p. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/td_0391.pdf>. Acesso em: 12.04.2005.

DISCURSO DO PRESIDENTE da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na 59ª Assembléia-Geral da ONU, Nova York, EUA, 21/09/2004. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2465>. Acesso em: 26/11/2005.

DHNET, Apresenta a relação dos agraciados com a medalha Chico Mendes conferida a pessoas que se destacam na luta pelos direitos humanos. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/w3/cdhmp/cdh/chico.htm>>. Acesso em 11/09/2005.

EHRlich, Hugo Frühling. La defensa de los derechos humanos em el Cono Sur. Dilemas y perspectivas hacia el futuro. In: EHRlich Hugo Frühling (Editor). *Represion política y defensa de los derechos humanos*. Centro de Estudios Sociales (CESOC): Ediciones Chile y América, 1986. p.15-37.

ELIZONDO, José Rodriguez. *Democracia y Derechos Humanos em América Latina*. Cuadernos de Documentación, Madrid: Ediciones de Cultura Hispânica, Instituto de Cooperación Iberoamericana, 1989.

FERNANDES, Florestan. *A Revolução Burguesa no Brasil – Ensaio de interpretação sociológica*. 3ª ed., Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

FORUM HIDRELÉTRICAS. *Representante da ONU visitará Campos Novos*. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <maiagelman@yahoo.com.br em 02/12/2005.

FUNAG - Fundação Alexandre Gusmão. *A palavra do Brasil nas Nações Unidas – 1946-1995*. Brasília: FUNAG, 1995.

GLASS, Verena. CMS busca se fortalecer com articulações nos Estados. *Carta Maior*, São Paulo, 06/04/2005. Disponível em: <<http://agenciacartamaior.uol.com.br//agencia.asp?coluna=reportagens&id=2956>>. Acesso em: 06/04/2005.

GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais na atualidade. In: GOHN, Maria da Glória (Org.). *Movimentos sociais no início do século XXI – antigos e novos movimentos sociais*. Petrópolis: Vozes, 2003a. p.11-53.

_____, Maria da Glória. I e II Fórum Social Mundial em Porto Alegre. In: GOHN, Maria da Glória (Org.). *Movimentos Sociais no início do Século XXI - antigos e novos atores sociais*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003b. p.53-88.

GOHN, Maria da Glória. *O protagonismo da sociedade civil – Movimentos sociais, ONGs e redes solidárias*. São Paulo: Cortez, 2005. 120 p.

GOMES, José Maria. Direitos Humanos e Redemocratização no Cone-Sul. In: *Direitos Humanos - um debate necessário*. Instituto Interamericano de Direitos Humanos, São Paulo: Brasiliense, 1998, p.77-119.

GONZÁLES, Rodrigo Stumpf. *Direitos Humanos e democracia na transição brasileira: OAB, CNBB e Anistia Internacional*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1994.

GOSS, Karine Pereira; **PRUDENCIO**, Kelly. O conceito de movimentos sociais revisitado. *TESE - Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC*, Florianópolis, Vol. 2, nº1 (2), janeiro-julho, 2004, p.75-91. Disponível em: <www.emtese.ufsc.br>. Acesso em: 10/01/2005.

GLASS, Verena. Justiça decide destino de PMs acusados por massacre. *Carta Maior*, São Paulo, 19/11/2004. Disponível em: <<http://agenciartamaior.uol.com.br/agencia.asp?coluna=reportagens&id=2567>>. Acesso em: 09/09/2005.

GRAMSCI, Antônio. *Concepção Dialética da História*. 2ª ed. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 1978. 341 p.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional*. 4ª ed., Porto Alegre/Rio de Janeiro: Ed. da UFRGS/Contraponto, 2002. 116 p.

HASHIZUME, Maurício. Sociedade Civil avança e arrocha Secretaria de Direitos Humanos. *Carta Maior*, São Paulo, 03/07/2004. Disponível em: <http://agenciartamaior.uol.com.br//reportagens/imp_reportagens.asp?id=2023&cd_editori...> Acesso em: 04/07/2004.

HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi. Associativismo civil e Estado: Um estudo sobre organizações não-governamentais e sua dependência de recursos públicos. *TESE - Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC*, Florianópolis, Vol.1, nº 1(1), agosto-dezembro, 2003, p.109-127. Disponível em <www.emtese.ufsc.br>. Acesso em: 04/06/2005.

IN LARGER FREEDOM: towards development, security and human rights for all - Human Rights Council, Explanatory note by the Secretary-General A/59/2005/Add.1, 59ª session, 23 May 2005. Disponível em: <http://www.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil>. Acesso em 23/07/2006.

INESC – Instituto de Estudos Sócio Econômicos. *A Execução Orçamentária do Governo Federal em 2005*. Nota Técnica nº 101, setembro de 2005. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/conteudo/publicacoes/notas_tecnicas/UGrmAkG2MSCOcTzLnbALvxyweNFrUQOF/NT%20101.pdf>. Acesso em: 11/11/2005.

INFORME DO RELATOR Especial sobre Tortura. Disponível em: <<http://www.rndh.gov.br>>. Acesso em: 30/08/2005.

IX CONFERÊNCIA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, *INESC (Instituto de Estudos Sócio Econômicos)*, 28/06/2004. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/pt/publicacoes/ultimas/ultima.php?oid=abC0UV4FQAA1cTk9MYcDhVpxfAyuolPp>>. Acesso em: 17/11/2005.

IWASSO, Simone. Projetos de direitos humanos. E só. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, p.A26, edição de 25/10/2005.

JAGUARIBE, Hélio. O modelo Político e a estrutura Econômico-social brasileira. In: *Encontros com a Civilização Brasileira*, nº4. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978, p.129-166.

KECK, Margaret E.; **SIKKINK**, Kathryn. *Activists beyond borders: advocacy networks in international politics*. Ithaca and London: Cornell University Press, 1998. 227 p.

LAMBERT, Jacques. *América Latina: estruturas sociais e instituições políticas*. Trad. Lólio Lourenço de Oliveira e Almir de Oliveira Aguiar. 2ª Ed. São Paulo: Ed. Nacional: Ed. da Universidade de São Paulo, 1979. 425 p.

LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos - um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. 5ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2003. 406p.

LIMA JR., Jayme Benvenuto. *Emergência dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais no Brasil*. Disponível em :<<http://www.dedbrasil.org.br/b48.htm>>. Acesso em: 17/09/2005.

LINZ, Juan J.; **STEPAN**, Alfred. *A Transição e Consolidação da Democracia – A experiência do Sul da Europa e da América do Sul*. Trad. Patrícia de Queiroz Carvalho Zimbres. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre o Governo*. Coleção Obra Prima de Cada Autor, São Paulo: Martin Claret, 2003. 176 p.

MARSHALL, T.H. *Cidadania, classe social e status*. Trad. Milton Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. p. 55-180.

MARTINS, Luciano. *A liberalização do regime autoritário no Brasil*, In: *Transições do Regime Autoritário: América Latina*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, Edições Vértice, 1988, p.108-139.

MARTINS FILHO, João Roberto. Os Estados Unidos, A Revolução Cubana e A Contra Insurreição. *Revista de Sociologia e Política*. Universidade Federal do Paraná, nº12, 67-82 Jun/99. Disponível em: <<http://www.revistasociologiaepolitica.org.br/download/resumo/a04n12.pdf>>. Acesso em: 07/03/2005.

MARX, Karl. *A questão judaica*. 5ªed. São Paulo: Centauro, 2005. 103 p.

MEZZAROBBA, Orides, MONTEIRO; Cláudia Sevilha. *Manual de Metodologia da Pesquisa no Direito*. São Paulo: Saraiva, 2003. 310 p.

MILLER, Dante Vera. *Una Guía para la acción, Los informes Alternativos ante o Comité de Derechos Econômicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas*. Colición Flamenca Del Movimiento Norte-Sur 11.11.11, Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Desarrollo y Democracia – PIDHDD, Peru, 2002. 154 p.

MILITARES DOS EUA proibidos de maltratar prisioneiros. *Estado de São Paulo*. São Paulo, 06/10/2005. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/rss/agestado/2005/out/06/12.htm>>. Acesso em: 18/10/2005.

MOISÉS, José Álvaro. *Sociedade civil cultura política e democracia: descaminhos da transição política*. In: COVRE, Maria de Lourdes M.(Org.). *A cidadania que não temos*. São Paulo: Brasiliense, 1986. p.119-150.

MOLTENI, Atílio. Protección de los derechos humanos por la Resolución 1503 (XLVIII) del ECOSOC. In: *XI Curso de Derecho Internacional*. Washington, D.C: Secretaria General de Assuntos Jurídicos, 1985. p.49-66

MÜLLER, Luis Díaz. *América Latina: Relaciones Internacionales y Derechos Humanos*. 2ªed. México: Fondo de Cultura Econômica, 1991. p.82-97.

NACIONES UNIDAS. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD). *Folleto Informativo nº12*, Genebra: Naciones Unidas, 1992. Disponível em: <http://www.ohchr.org/spanish/about/publications/docs/fs12_sp.htm>. Acesso em: 07/09/2005.

_____, Diecisiete preguntas frecuentes acerca de los relatores especiales de las Naciones Unidas, *Folleto Informativo n°27*, Genebra: Naciones Unidas, 2002. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/english/about/publications/docs/factsheet27.pdf>>. Acesso em: 25/08/2005.

O'DONNEL, Guillermo. *Contrapontos – autoritarismo e democratização*. Trad. Evelyn Kay Massaro e Nathan Giraldo. São Paulo: Vértice, 1986.

_____, Guillermo. *Transições do Regime Autoritário: América Latina*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, Edições Vértice, 1988.

OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS (OHCHR “a”), *Handbook on National Human Rights Plan of Action*, Professional Training Series n°10, Genebra e New York: United Nations, 2002. 115p. Disponível em : <<http://www.ohchr.org/english/about/publications/docs/nhrap.pdf>> . Acesso em: 27/07/2005.

_____, (OHCHR “b”), *The United Nations Human Rights Treaty System: An introduction to the core human treaties and the treaty bodies*, Fact Sheet n°30, Genebra e New York: United Nations, 2005. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/english/about/publications/docs/fs30.pdf>> . Acesso em: 27/07/2005.

PINTO, Rodrigo, Brasília. Delfim: Barbeiragens cambiais acabaram com alavanca do crescimento construída até 1984. *Globo News*. 09/12/2003. Disponível em: <<http://www.dnit.gov.br/imprensa/resultInfo.asp?id=444>> Acesso em: 14/05/2005.

PINHEIRO, Paulo Sérgio; MESQUITA NETO, Paulo. Programa Nacional de Direitos Humanos: avaliação do primeiro ano e perspectivas. *Política Externa*, Vol. 3, n° 2, set/out/nov, 1997. p.117-134.

_____, Paulo Sérgio. O passado não está morto: nem passado é ainda. In: Núcleo de Estudos da Violência/NEV-USP (Coord.). *Continuidade autoritária e construção da democracia – Relatório Final – Projeto Integrado de Pesquisa*. 1999a. p.40-70. Disponível em: <<http://www.nev.prp.usp.br>>. Acesso em 07/09/2005.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. *Brazil and the International Human Rights System*. Paper presented at the Annual Conference of the Centre for Brazilian Studies: University of

Oxford, 1999b. Disponível em: <<http://www.dc.mre.gov.br/brasil/textos/revista6-mat3.pdf>>. Acesso em: 30/09/2005.

_____, Paulo Sérgio. O Controle do Arbítrio do Estado e o Direito Internacional dos Direitos Humanos. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio Pinheiro; GUIMARÃES, Samuel (Orgs.). *Direitos Humanos no Século XXI*. Brasília: IPRI - Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Fundação Alexandre Gusmão, 2002. p. 331-356.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o direito constitucional internacional*. São Paulo: Max Limonad, 2000. 458 p.

_____, Flávia. Por uma Justiça acessível, efetiva e democrática. *Carta Maior*. São Paulo, 06/04/2005. Disponível em: <www.agenciacartamaior.uol.com.br/agencia.asp?coluna=boletim&id=1216>. Acesso em: 06/04/2005.

PROGRAMA DE ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICA EXTERNA EM DIREITOS HUMANOS –PAPEDH. *Política Externa e Direitos Humanos: O Brasil na Comissão de Direitos Humanos da ONU*. Conectas Direitos Humanos, Informe nº1, Abril de 2005. Disponível em: <<http://www.conectasur.org/pt/item3c.php>>. Acesso em: 13/06/2005.

PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS (PNDH II). Ministério da Justiça. Governo Federal. Disponível em: <<http://www.nev.prp.usp.br/>>. Acesso em: 07/09/2005.

RELATOR DA ONU diz que Justiça no Brasil é inacessível aos pobres. *Último Segundo*, 25/10/2004. Disponível em: http://www.ultimosegundo.ig.com.Br/matérias/Brasil/1781501-1782000/1781787/1781787_1.x..... Acesso em: 26/10/2004.

RESOLUTION 1996/31, *Consultative relationship between the United Nations and non-governmental organizations*, 49th plenary meeting, 25 July 1996. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ecosoc/res/1996/eres1996-31.htm>>. Acesso em: 13/01/2006.

RESOLUTION A/RES/47/111, *Effective implementation of international instruments on human rights, including reporting obligations under international instruments on human rights*, 89th plenary meeting, 16 December 1992. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/47/a47r111.htm>>. Acesso em: 08/09/2005.

RESOLUTION A/RES/60/251, *Human Rights Council*, 60^o session, 3 April 2006. Disponível em: <http://www.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/>. Acesso em 23/07/2006.

ROCHA, Paulo Eduardo. (Org.). *Políticas Públicas Sociais: Um novo olhar sobre o orçamento da União 1995/1998*. Brasília: INESC, 2001.

ROTTA, Vera. Nada deixou de ser feito, afirma ministro interino Mamede. *Carta Maior*. São Paulo, 07/12/2005. Disponível em: <http://agenciartamaior.uol.com.br//agencia.asp?coluna=reportagens&id=3811>>. Acesso em: 09/01/2006.

ROY, Arundhati. A resistência sob o risco da “ONGuização”. *Le Monde Diplomatique*. Edição brasileira, ano 5, nº57. Disponível em: <http://www.diplo.com.br/fechado/materia.php?id=1004>>. Acesso em: 31/10/2004.

RUNYAN, Curtis. Ação na linha de frente. *World Watch*, vol.12, nº6, nov/dez, p.12-21, 1999.

SADER, Emir. *A transição no Brasil: da ditadura à democracia*. São Paulo: Atual, 1990.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Uma concepção multicultural de Direitos Humanos*. Revista Lua Nova, CEDEC – Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, São Paulo, nº 39, 1997. p.105-125.

_____, Boaventura de Sousa. *A globalização e as ciências sociais*. In: *Os processos da globalização*, São Paulo: Cortez, 2002a, *Capítulo 1*. p 25-102.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática V.1: A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. 4^a ed. São Paulo: Cortez, 2002b. 413 p.

SAKAMOTO, Leonardo. Após pressão social, Secretaria deve ir para a Presidência. *Carta Maior*, São Paulo, 20/07/2005. Disponível em: <http://agenciartamaior.uol.com.br//agencia.asp?coluna=reportagens&id=3293>>. Acesso em: 22/07/2005.

SANTOS JÚNIOR, Belisário. Os Direitos humanos: a luta pela democracia. In: SANTOS JÚNIOR, Belisário; JAIME, Márcia; BARBOSA, Marco Antônio Rodrigues (Orgs.) *Direitos Humanos - um debate necessário*. Instituto Interamericano de Direitos Humanos, São Paulo: Brasiliense, 1998, p.11-76.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. 409 p.

SOARES, Marcelo dos Santos. O Novo Cidadão Brasileiro, O novo cidadão brasileiro. In: *O Novo Cidadão Brasileiro*, 'Prêmio Fiat Automóveis para Universitários'. Rio de Janeiro: Salamandra Editorial, 1987. p.51-93.

SUCUPIRA, Fernanda (2004). Ato em SP lembra dia mundial da ONU em apoio às vítimas. *Carta Maior*, São Paulo, 25/06/2004. Disponível em: <<http://agenciartamaior.uol.com.br/agencia.asp?coluna=reportagens&id=1991>>. Acesso em: 01/04/2005.

_____, Fernanda (2005a). Faltam integração e abrangência à política habitacional do Brasil. *Carta Maior*, São Paulo, 01/04/2005. Disponível em: <<http://www.agenciartamaior.uol.com.br//agencia.asp?coluna=reportagens&id=2947>>. Acesso em: 01/04/2005.

_____, Fernanda (2005b). PM reprime movimentos sociais no Brasil, diz relatora da ONU. *Carta Maior*, São Paulo, 21/12/2005. Disponível em: <<http://agenciartamaior.uol.com.br//agencia.asp?coluna=reportagens&id=3869>>. Acesso em: 01/04/2005.

_____, Fernanda (2005c), 772 trabalhadores mortos desde 1971. Só 3 mandantes julgados. *Carta Maior*, São Paulo, 29/11/2005. Disponível em: http://agenciartamaior.uol.com.br//reportagens/imp_resportagens.asp?id=3772&cd_e. Acesso em: 30/11/2005.

SHERER-WARREN, Ilse. *Redes de Movimentos Sociais*. São Paulo: Edições Loyola, 1993. 143 p.

STATEMENT by the President of the United Nations General Assembly Mr. Jan Eliasson at the informal consultations of the plenary on the Human Rights Council United Nations headquarters, New York 23, February 2006. Disponível em: <http://www.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil>. Acesso em 23/07/2006.

TAVARES, Ricardo Neiva. *As Organizações Não-Governamentais nas Nações Unidas*. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos, 1999. 204 p.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *O local e o global: limites e desafios da participação cidadã*. 2 ed. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2001. 224 p.

THE PARIS PRINCIPLES. *Principles relating to the Status of National Institutions.* Adopted by General Assembly: Resolution 48/134 of 20 December 1993. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/english/law/parisprinciples.htm>>. Acesso em: 17/11/2005.

TRINDADE, Antônio Augusto. O Brasil e a proteção internacional dos Direitos Humanos. In: GILHON, José Augusto (Org.). *Sessenta anos de política externa brasileira – 1930/1990: prioridades, atores e política.* São Paulo: Annabume/NUPRI/USP, 2000, p.267-306.

UNITED NATIONS PUBLICATION, *Manual on Human Rights Reporting – under six major international human rights instruments,* Geneva: United Nations. 1997. Disponível em: <http://www.ohchr.org/english/about/publications/docs/manual_hrr.pdf>. Acesso em: 27/07/2005.

_____, *Training Manual on Human Rights Monitoring - Professional training Series nº 7,* New York and Geneva: United Nations, 2001. Disponível em: <http://www.ohchr.org/english/about/publications/docs/train7_a.pdf>. Acesso em: 27/07/2005.

VALENTE, Jonas. Relator da ONU recebe denúncias de povos indígenas. *Carta Maior,* São Paulo, 18/10/2005. Disponível em: <http://agenciacartamaior.uol.com.br//reportagens/imp_reportagens.asp?id=36257cd_e....> Acesso em: 18/10/2005.

VASAK, Karel. *Manual de Direitos Humanos.* Trad: Carlos Alberto Aboim de Brito, Editora Portuguesa de Livros Técnicos e Científicos: Lisboa, 1983. 738 p.

VIEIRA, José Carlos. *Democracia e Direitos Humanos no Brasil.* São Paulo: Loyola, 2005. 153 p.

VIENNA DECLARATION AND PROGRAMME OF ACTION (1993). Disponível em: <<http://www.ohchr.org/english/law/vienna.htm>>. Acesso em: 30/09/2005.

ANEXOS

ANEXO I.

DECRETO Nº 1.904, DE 13 DE MAIO DE 1996.

Institui o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, DECRETA:

Art. 1º Fica instituído o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH, contendo diagnóstico da situação desses direitos no País e medidas para a sua defesa e promoção, na forma do Anexo deste Decreto.

Art. 2º O PNDH objetiva:

I - a identificação dos principais obstáculos à promoção e defesa dos direitos humanos no País;

II - a execução, a curto, médio e longo prazos, de medidas de promoção e defesa desses direitos;

III - a implementação de atos e declarações internacionais, com a adesão brasileira, relacionados com direitos humanos;

IV - a redução de condutas e atos de violência, intolerância e discriminação, com reflexos na diminuição das desigualdades sociais;

V - a observância dos direitos e deveres previstos na Constituição, especialmente os dispostos em seu art. 5º;

VI - a plena realização da cidadania.

Art. 3º As ações relativas à execução e ao apoio do PNDH serão prioritárias.

Art. 4º O PNDH será coordenado pelo Ministério da Justiça, com a participação e apoio dos órgãos da Administração Pública Federal.

Parágrafo único. Cada órgão envolvido designará uma coordenação setorial, responsável pelas ações e informações relativas à execução e ao apoio do PNDH.

Art. 5º Os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as entidades privadas poderão manifestar adesão ao PNDH.

Art. 6º As despesas decorrentes do cumprimento do PNDH correrão à conta de dotações orçamentárias dos respectivos órgãos participantes.

Art. 7º O Ministro de Estado da Justiça, sempre que necessário, baixará portarias instrutorias à execução do PNDH.

Art. 8º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação. Brasília, 13 de maio de 1996; 175º da Independência e 108º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Nelson A. Jobim

ANEXO II.

DECRETO Nº 4.229, DE 13 DE MAIO DE 2002.

Dispõe sobre o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH, instituído pelo Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea "a", da Constituição,

D E C R E T A :

Art. 1º O Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH, instituído pelo Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996, contém propostas de ações governamentais para a defesa e promoção dos direitos humanos, na forma do Anexo I deste Decreto.

Art. 2º O PNDH tem como objetivos:

II - a identificação dos principais obstáculos à promoção e defesa dos direitos humanos no País e a proposição de ações governamentais e não-governamentais voltadas para a promoção e defesa desses direitos;

III - a difusão do conceito de direitos humanos como elemento necessário e indispensável para a formulação, execução e avaliação de políticas públicas;

IV - a implementação de atos, declarações e tratados internacionais dos quais o Brasil é parte;

VI - a observância dos direitos e deveres previstos na Constituição, especialmente os inscritos em seu art. 5º.

Art. 3º A execução das ações constantes do PNDH será detalhada em Planos de Ação anuais, na forma do Plano de Ação 2002, que consta do Anexo II deste Decreto.

Art. 4º O acompanhamento da implementação do PNDH será de responsabilidade da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça, com a participação e o apoio dos órgãos da Administração Pública Federal.

Art. 5º O Secretário de Estado dos Direitos Humanos expedirá os atos necessários à execução do PNDH.

Art. 6º As despesas decorrentes do cumprimento do PNDH correrão à conta de dotações orçamentárias dos respectivos órgãos participantes.

Art. 7º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 8º Fica revogado o Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996.

Brasília, 13 de maio de 2002; 181º da Independência e 114º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Miguel Reale Júnior

ANEXO III: ORGANOGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS.

Retirado de: <<http://www.ohchr.org/english/chart.pdf>>. Acesso em: 18/10/2005.

ANEXO IV: ESTRUTURA DOS MECANISMOS DE MONITORAMENTO.

Retirado de: <<http://www.un.org/aboutun/unchart.pdf>>. Acesso em: 21/09/2005.