



TEXTO DE REFERÊNCIA

Módulo I

Políticas Públicas e Direitos Humanos

Aula 2

Políticas Públicas e Direitos Humanos

Ana Carolina Evangelista¹

DIREITOS HUMANOS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Resumo

O texto se propõe a apresentar o debate sobre “políticas pública e direitos humanos” a partir de uma reflexão teórica e histórica sobre o conceito de direitos humanos e a inserção do mesmo na agenda política internacional e nacional, com foco para a análise sobre os conceitos de universalidade, transversalidade e indivisibilidade e para as chamadas “gerações de direitos humanos”. Num segundo momento, observar-se-á a estrutura legal internacional (Declarações, Pactos, Tratados, Leis) que marcam o reconhecimento dos direitos humanos e, por fim, far-se-á uma análise da realidade brasileira no que diz respeito à sua estrutura burocrática interna (órgãos e comissões federais, estaduais e municipais) e à dinâmica dos diferentes atores na implementação e no reconhecimento dos direitos humanos (governo e sociedade civil).

¹ Pesquisadora e mestre em relações internacionais pela PUC-SP.



ÍNDICE

I. O que são os Direitos Humanos?	3
A presença dos direitos humanos através da história	4
Universalidade, transversalidade e indivisibilidade dos direitos humanos	7
II. O Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos.....	10
O nascimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos	10
O sistema das Nações Unidas (ONU).....	16
Os sistemas regionais de direitos humanos	25
III. Brasil, Direitos Humanos e Políticas Públicas	29
IV. Direitos Humanos e Política Externa: o caso brasileiro	33
V. Considerações finais	42
VI. Bibliografia:	43



I. O que são os Direitos Humanos?

A expressão “direitos humanos” ou a referência a “esse tipo” de direito aparece de diferentes maneiras na linguagem política contemporânea. A expressão “direitos humanos” ao mesmo tempo em que, positivamente, se dissemina e se consolida em diferentes discursos na sociedade atual, ela também corre o risco de se perder de seu conteúdo, de servir de referência inclusive para aqueles que não estão realmente preocupados com a promoção dos direitos humanos na sua universalidade e integralidade. Quando se fala em “direitos humanos” está quase sempre por trás a idéia de “proteção dos direitos fundamentais dos indivíduos”, no entanto muito se vê e se lê na mídia, nos quatro cantos do mundo, a idéia dos direitos humanos ligada à tal da “defesa de bandidos” (linguagem utilizada pela mídia), ou ainda o *slogan* “direitos humanos para humanos direitos”. O que são os direitos humanos afinal? O que seria o seu conteúdo?

A **noção de direitos humanos** está ligada à idéia de que as pessoas têm direitos que lhe são inerentes pelo simples fato de serem humanas. Para Oscar Vilhena Vieira:

*“quando associamos a expressão **“humanos”** a idéia de “direitos”, a presunção de superioridade, inerente aos direitos em geral, torna-se ainda mais peremptória, uma vez que esses direitos buscam proteger valores e interesses indispensáveis à realização da condição de humanidade de todas as pessoas. Agrega-se, assim, força ética a idéia de direitos, passando estes **direitos** a servir de veículos aos princípios de justiça de uma determinada sociedade (Vieira, 2001: 29; grifo nosso).*

Na mesma direção, nas palavras de Dalmo Dallari, “*direitos humanos é uma forma sintética de nos referirmos a direitos fundamentais da pessoa humana, aqueles que são essenciais à pessoa humana e que precisa ser respeitada como pessoa. São aqueles **necessários para a satisfação das necessidades humanas fundamentais**” (2001:1; grifo nosso)*

Precisamos também entender que os direitos humanos não são um dado, mas sim um construído, uma invenção humana em constante transformação (Piovesan, 2001b e 2002). O desenvolvimento dos direitos humanos foi um processo histórico e gradativo. Se tentarmos



localizar a presença da idéia de direitos humanos na história, veremos que sua afirmação é fruto de diversas mudanças na estrutura das sociedades e na forma como se institucionalizaram as leis e o direito.

A presença dos direitos humanos através da História

Alguns autores apontam o princípio da primazia da lei já nas primeiras instituições democráticas em Atenas. Já na Idade Média, a elaboração da *Carta Magna*², de 1215, é vista por muitos autores como o momento embrionário dos direitos humanos, uma vez que ela buscava, num contexto de reconstrução da unidade política perdida com o feudalismo, limitar a atuação do Estado.

Na Idade Moderna, até a Revolução Francesa, em 1789, é importante destacar a redação das primeiras declarações de Direitos, todas inspiradas no direito natural, que afirma que os homens são dotados de direitos inatos. São elas: o “*Bill of Rights*”, de 1689 na Inglaterra; a *Declaração de Direitos do Bom Povo de Virgínia*, de 1776 nos Estados Unidos e a *Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão*, assinada na França em 1789. Os dois primeiros parágrafos da Declaração da Virgínia, por exemplo, expressam com clareza os fundamentos do regime democrático: o reconhecimento de "direitos inatos" de toda a pessoa humana e o princípio de que todo poder emana do povo. Firma também os princípios da igualdade de todos perante a lei (rejeitando os privilégios e a hereditariedade dos cargos públicos) e da liberdade.

Nesse percurso histórico, é importante ressaltar também o surgimento da “*Liga das Nações*”, uma organização internacional criada em 1919, em meio ao contexto pós-I Guerra Mundial, que teria como finalidade promover a cooperação, a paz e a segurança internacional, condenando agressões externas contra a integridade territorial e a independência política de seus membros.

² Redigida em latim bárbaro, a *Magda Carta Libertatum* foi a declaração solene que o rei João da Inglaterra, dito João Sem-Terra, assinou, em 15 de junho de 1215, perante o alto clero e os barões do reino. Outorgada por João sem Terra em 15 de Junho de 1215 (Fonte: Biblioteca Virtual de Direitos Humanos da USP).



Ainda durante a Primeira Guerra Mundial, a idéia de criar um organismo destinado à preservação da paz e à resolução dos conflitos internacionais por meio da mediação e do arbitramento já havia sido defendida por alguns estadistas, especialmente o presidente dos Estados Unidos Woodrow Wilson. Contudo, a recusa do Congresso norte-americano em ratificar o Tratado de Versalhes acabou impedindo que os Estados Unidos se tornassem membro do novo organismo. A criação da Liga das Nações foi baseada, portanto, na proposta de paz conhecida como “os 14 pontos de Wilson”, feita pelo então presidente dos Estados Unidos Woodrow Wilson, em mensagem enviada ao Congresso dos Estados Unidos em 1918. Os “14 pontos” propunham as bases para a paz e a reorganização das relações internacionais ao fim da Primeira Guerra Mundial, e o pacto para a criação da Sociedade (ou Liga) das Nações constituíram os 30 primeiros artigos do *Tratado de Versalhes*.

Em abril de 1946, o organismo se autodissolveu, transferindo as responsabilidades que ainda mantinha para a recém criada *Organização das Nações Unidas*, a ONU, melhor analisada no capítulo a seguir.

Alguns documentos anteriores à criação da “Liga das Nações”, 1919:

1. Magna Carta (1215);
2. A Lei de "Habeas Corpus" (1679);
3. “Bill of Rights” (1689);
4. Declaração de direitos do bom povo de Virgínia (1776);
5. Declaração de direitos do homem e do cidadão (1789);
6. Doutrina Monroe (1823);
7. Convenção de Genebra (1863);
8. Convenção da Cruz Vermelha (1864);

Alguns documentos internacionais da “Liga das Nações” (de 1919 até 1945), antes da criação da Organização das Nações Unidas (ONU):

1. Pacto da Sociedade das Nações (1919);
2. Mandato sobre a Palestina (1922);
3. Protocolo Especial relativo à apátrida (1930);
4. Convenção Internacional relativa à repressão do tráfico de mulheres maiores (1933);



5. Carta do Atlântico (1941);
6. Declaração das Nações Unidas (1942).

Após a *Carta do Atlântico*³ e a entrada dos Estados Unidos da América na Segunda Guerra Mundial, em dezembro de 1941, uma série de tratados entre os aliados foi assinada. O primeiro deles, em ordem cronológica, foi a *Declaração das Nações Unidas*⁴, assinada em Washington, em janeiro de 1942. A expressão Nações Unidas foi sugerida pelo Presidente Roosevelt, dos Estados Unidos da América. Todavia, já veio inspirada na anterior Liga das Nações.

A criação das Nações Unidas e a elaboração e aprovação, em seu âmbito, da *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, de 1948, marcam também num contexto de pós-Guerra (II Guerra Mundial), o surgimento da idéia contemporânea de direitos humanos. (Vieira, 2001). Pela primeira vez os direitos humanos são levados e reconhecidos num patamar internacional.

Marcada pelas atrocidades da II Guerra Mundial, a comunidade internacional vê a necessidade de buscar a garantia de direitos fundamentais para além dos ordenamentos internos. Uma busca pelo estabelecimento de marcos de direitos que deveriam ser obedecidos por todos os Estados, independente dos seus contextos internos. Nesse sentido a Declaração Universal, como veremos a seguir, apesar de não ter força jurídica de tratado internacional, foi um marco para o reconhecimento internacional dos direitos humanos e para a consagração da universalidade desses direitos.

³ A Carta do Atlântico, primeiro documento relevante que precedeu a Organização das Nações Unidas, resultou do encontro do Presidente dos EUA, Franklin D. Roosevelt, com o Primeiro Ministro britânico, Winston Churchill, em agosto de 1941, no contexto das difíceis relações que permeavam a Segunda Guerra Mundial. Foi aprovada pelos estadistas em 14 de agosto de 1941.

⁴ O Brasil aderiu à Declaração em fevereiro de 1943.



Universalidade, transversalidade e indivisibilidade dos direitos humanos

Foi a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 que introduziu, também, ineditamente, uma linguagem renovada aos direitos humanos. Pela primeira vez, os direitos civis e políticos são apresentados juntamente com os direitos sociais, econômicos e culturais, destacando e chamando a atenção para a **indivisibilidade, inter-relação e interdependência dos direitos humanos**. A Declaração afirma, por exemplo, que sem liberdade não há igualdade possível e, por sua vez, sem igualdade, não há efetiva liberdade.

Além desta inovação, a Declaração enfatiza o **alcance universal** dos Direitos Humanos que devem ser observados independentemente da diversidade cultural, política, econômica, religiosa de cada sociedade.

Após esse reconhecimento, as conferências internacionais sobre o tema só têm reiterado essas características. A declaração da *Conferência Mundial de Viena*⁵, de 1993, por exemplo, afirma que "todos os direitos humanos são universais e interrelacionados, tratá-los globalmente, de forma justa e equitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase" (parágrafo 5º). Dessa maneira estão ressaltadas a universalidade, a indivisibilidade e a interdependência dos direitos humanos.

Declaração de Viena:

Artigo 5º:

“Todos os direitos humanos são universais, indivisíveis interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos de forma global, justa e equitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase. Embora particularidades nacionais e regionais devam ser levadas em consideração, assim como diversos contextos históricos, culturais e religiosos, é dever dos Estados promover e proteger todos os direitos humanos e liberdades

⁵ Texto integral em português da Declaração e do Programa de Ação da Conferência:
http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/viena/declaracao_viena.htm e
<http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/viena/viena.html>



fundamentais, sejam quais forme seus sistemas políticos, econômicos e culturais”
(grifo nosso).

A questão da “indivisibilidade” dos direitos humanos e liberdades fundamentais na Declaração de Viena presente desde o seu preâmbulo aparece reforçada não só no artigo 5, mas também no artigo 32, quando afirma:

Artigo 32:

“A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reafirma a importância de se garantir a universalidade, objetividade e não seletividade na consideração de questões relativas aos direitos humanos”

O Brasil incorporou esta lógica à sua legislação incorporando na Constituição de 1988 a universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos. Deste modo, a concepção de cidadania vem a ser alargada e redimensionada. Fundada no valor da dignidade humana, a cidadania significa igualdade no exercício dos direitos fundamentais, sejam eles civis e políticos, como direitos sociais, econômicos e culturais. (Flávia Piovesan em “A Indivisibilidade dos Direitos Humanos”)

A Declaração tem um papel importante também no reconhecimento do papel de atores não-estatais na promoção dos direitos humanos,⁶ como podemos observar tanto no texto da Declaração (artigo 38), como no texto do Plano de Ação.

Artigo 38 da Declaração de Viena:

“A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reconhece o importante papel desempenhado por organizações não-governamentais na promoção dos direitos humanos e em atividades humanitárias em níveis nacional, regional e internacional. (...) Reconhecendo que a responsabilidade primordial pela adoção de normas cabe aos Estados, aprecia também a contribuição oferecida por organizações não-governamentais nesse processo. (...) As organizações não-

⁶ O papel desses atores será observado e analisado também, ao longo deste texto, nos capítulos que tratam do “Sistema ONU” e da “Política Externa Brasileira em Direitos Humanos”.



governamentais devem ter liberdade para desempenhar suas atividades na área dos direitos humanos sem interferências, em conformidade com a legislação nacional e em sintonia com a Declaração Universal dos Direitos Humanos."

Parágrafo 73 do Plano de Ação:

"A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos recomenda que as organizações não-governamentais e outras organizações de base ativas na área do desenvolvimento e/ou dos direitos humanos sejam habilitadas a desempenhar um papel substancial, em nível nacional e internacional, no debate e nas atividades relacionadas ao desenvolvimento e, em regime de cooperação com os Governos, em todos os aspectos pertinentes da cooperação para o desenvolvimento."

Quando falarmos em “direitos humanos”, “fundamentos” e “evolução histórica”, muito irá se encontrar também a respeito das chamadas **“três gerações” de direitos humanos**. Os chamados direitos humanos de “1ª geração” que remetem à noção de *Liberdade*, que é o caso do direito à vida, liberdade, segurança e direitos civis e políticos; os direitos humanos de “2ª geração”, que se reportam à idéia de *Igualdade*, por exemplo: trabalho, educação, saúde, previdência, etc., os chamados direitos econômicos, sociais e culturais; e por fim, os direitos de “3ª geração”, que remetem à idéia de *Fraternidade* e solidariedade, o direito ao desenvolvimento e à paz.

É importante ressaltar, no entanto, como vimos anteriormente, que os direitos humanos “como tema global” (Lindgren Alves, 2003) não passam por uma separação, ou seletividade, mas sim pela **indivisibilidade e interdependência das três gerações de direitos**. Nesse sentido afirma Lafer no prefácio em que comenta o trabalho de Lindgren Alves (2003):

“Esta interdependência [...] pode ser doutrinariamente sustentada levantando-se em conta a dialética da complementariedade inerente à tríade dos valores da Revolução Francesa: Liberdade, Igualdade e Fraternidade. Por isso devem ser simultaneamente conjugados os direitos civis e políticos como direitos de liberdade; os direitos econômicos, sociais e culturais como direitos de igualdade e os de terceira geração, do tipo do direito ao desenvolvimento e à paz, como direitos de fraternidade na acepção da solidariedade” (2003: XLII)



II. O Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos

Segundo Piovesan (2001b), o sistema internacional de proteção dos direitos humanos envolve quatro dimensões: 1) o reconhecimento de um consenso internacional sobre a necessidade de adotar parâmetros mínimos de proteção dos direitos humanos; 2) a relação entre o que ela chama de “a gramática de direitos” e “a gramática de deveres”; ou seja, a idéia a partir da qual os direitos internacionais impõem deveres jurídicos aos Estados; 3) a criação de *órgãos de proteção* (ex: Comitês, Comissões e Relatorias da ONU, destacando-se, como exemplo, a atuação do Comitê contra a Tortura; do Comitê sobre a Eliminação da Discriminação Racial, da Comissão de Direitos Humanos da ONU, das Relatorias especiais temáticas – Relatoria especial da ONU para o tema da tortura; relatoria para o tema da execução extrajudicial, sumária e arbitrária; relatoria para o tema da violência contra a mulher; relatoria para o tema da moradia; da pobreza extrema,...) e *Cortes internacionais* (ex: Corte Interamericana de Direitos Humanos, Tribunal Penal Internacional,...); e 4) a criação de *mecanismos de monitoramento* voltados à implementação dos direitos humanos internacionalmente assegurados (ex: a sistemática dos relatórios e das petições).

O nascimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos

O primeiro passo no sentido da construção de um direito internacional dos direitos humanos foi a inclusão, na *Carta das Nações Unidas*⁷, do respeito e da observância dos direitos humanos como uma das obrigações da própria ONU e dos Estados membros (artigos 1, (3), 55 (c) e 56 da Carta). Neste sentido, o Estado que se torna parte das Nações Unidas, aderindo à Carta, passa, no plano jurídico, a reconhecer os direitos humanos como uma obrigação internacional, antes restrita à esfera doméstica das nações. A Carta, no entanto, não explicitou

⁷ Carta da ONU – texto integral em português: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/doc/cartonu.htm> - texto integral em espanhol (sitio oficial da ONU): http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/ch-cont_sp.htm



o conteúdo dos direitos humanos. Isto somente veio a acontecer três anos depois com a adoção da Declaração Universal de 1948.

A *Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948*⁸ foi aprovada pela unanimidade dos países membros das Nações Unidas com a abstenção de apenas oito Estados.⁹ A Declaração Universal, ainda que seja o documento internacional mais conhecido sobre direitos humanos, ela não pode ser ratificada pelos Estados por não ser um Tratado Internacional. Ou seja, ela não pode obrigar os Estados juridicamente a seguir suas diretrizes, mas acaba sendo uma espécie de paradigma moral para os Estados.¹⁰

Artigo 4º da Declaração, que enfatiza o caráter internacional de proteção dos direitos humanos (grifo nosso):

"A promoção e a proteção de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais devem ser consideradas como um objetivo prioritário das Nações Unidas, em conformidade com seus propósitos e princípios, particularmente o propósito da cooperação internacional. No contexto desses propósitos e princípios, a promoção e a proteção de todos os direitos humanos constituem uma preocupação legítima da comunidade internacional. Os órgãos e agências especializadas relacionados com os direitos humanos devem, portanto, reforçar a coordenação de suas atividades com base na aplicação coerente e objetiva dos instrumentos internacionais de direitos humanos."

Os Pactos e as Grandes Convenções:

Ainda que aprovada a Declaração Universal, o sistema internacional de proteção dos direitos humanos ganha mais consistência com a elaboração dos Pactos Internacionais: o *Pacto*

⁸ Declaração Universal dos Direitos Humanos – texto integral em português: <http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/textos/integra.htm> - texto integral em espanhol (sitio oficial da ONU): <http://www.unhchr.ch/udhr/lang/spn.htm>

⁹ África do Sul, Arábia Saudita, Bielorrússia, Iugoslávia, Polônia, Tchecoslováquia, Ucrânia e União Soviética.

¹⁰ Declarações Derivadas da Declaração Universal dos Direitos Humanos: 1) Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, aprovada na IX Conferência Internacional Americana, em Bogotá, em abril de 1948; 2) Declaração Universal dos Direitos dos Povos; 3) Declaração Islâmica Universal dos Direitos Humanos; 4) Declaração dos Direitos Humanos no Ciberespaço; 5) Declaração dos Direitos Humanos desde uma perspectiva de Gênero, contribuições ao 50º aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos - Documento N.º E/CN.4/1998/NGO/3, de 1998; 6) Declaração Universal di Diritu di Omis. - Textos integrais de todas as declarações disponíveis em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/declaracoesderivadas/index.htm>



*Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP)*¹¹ e o *Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais (PIDESC)*¹².

Aprovada a Declaração Universal, caberia à Comissão de Direitos Humanos da ONU preparar instrumentos que regulassem a aplicação dos direitos recém-reconhecidos internacionalmente, prevendo também um sistema de controle que acompanhasse a implementação de tais direitos. Os Pactos Internacionais foram aprovados e entraram em vigor apenas décadas depois¹³, uma vez que ao representarem instrumentos, ao contrário da Declaração, que obrigavam os Estados-partes a cumprirem seu conteúdo, foram objeto de inúmeras discordâncias e controvérsias por parte dos Estados nacionais.

Ainda que estejamos falando de dois Pactos Internacionais que “aparentemente” separariam direitos civis e políticos dos direitos econômicos, sociais e culturais, a indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos, observadas anteriormente, estão presentes também na celebração desses pactos. Conforme menção contida no preâmbulo de ambos os pactos,

“[...] Reconhecendo que, em conformidade com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o ideal do ser humano livre, no gozo das liberdades civis e políticas e liberto do temor e da miséria, não pode ser realizado, a menos que se criem as condições que permitam a cada um gozar de seus direitos civis e políticas, assim como de seus direitos econômicos, sociais e culturais”
(Preâmbulo; grifo nosso)

Ainda se observarmos os artigos 3º em ambos os Pactos, vemos um destaque na obrigação dos Estados em garantirem a igualdade entre homens e mulheres.

¹¹ Texto integral em português: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/doc/pacto2.htm> - texto integral em espanhol (sítio oficial da ONU): http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ccpr_sp.htm

¹² Texto integral em português: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/doc/pacto1.htm> - texto integral em espanhol (sítio oficial da ONU): http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_cescr_sp.htm

¹³ Os Pactos foram adotados por resolução da Assembleia Geral da ONU em 1966 e entram em vigor em 1976, após atingido o número mínimo de ratificações (adesões) dos Estados.



Artigo 3º do PIDCP:

“Os Estados-partes no presente Pacto comprometem-se a assegurar a homens e mulheres igualdade no gozo de todos os direitos civis e políticos enunciados no presente Pacto.”

Artigo 3º do PIDESC:

“Os Estados Membros no presente Pacto comprometem-se a assegurar a homens e mulheres igualdade no gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais enumerados no presente Pacto.”

Vale ressaltar também o artigo 5º que cria uma inteligência própria dos direitos humanos, onde a regra geral é a maximização dos direitos humanos (Weiss).

Artigo 5º do PIDCP e do PIDESC (grifo nosso):

§1 – Nenhuma disposição do presente Pacto poderá ser interpretada no sentido de reconhecer a um Estado, grupo ou indivíduo qualquer direito de deixar-se a quaisquer atividades ou de praticar quaisquer atos que tenham por objetivo destruir os direitos ou liberdades reconhecidos no presente Pacto por ou impor-lhes limitações mais amplas do que aquelas nele previstas.

§2. Não se admitirá qualquer restrição ou suspensão dos direitos humanos fundamentais reconhecidos ou vigentes em qualquer Estado-parte no presente Pacto em virtude de leis, convenções, regulamentos ou costumes, sob pretexto de que o presente Pacto não os reconheça ou os reconheça em menor grau.

No que diz respeito a seus mecanismos de implementação e monitoramento os Pactos apresentam alguma peculiaridades, conforme informações apresentadas nas tabelas a seguir:



**Tabela 1 – Sobre os Pactos Internacionais
(abrangência e sistemática de implementação e monitoramento)**

	<i>Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP)</i>	<i>Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)</i>
Amplitude	Compreende um rol de direitos mais extenso do que o da Declaração Universal. São auto-aplicáveis	Compreende um rol de direitos mais extenso do que o da Declaração Universal. Devem ser realizados progressivamente
Sistemática de Monitoramento	Comitê de Direitos Humanos (criado pelo Pacto) – sua decisão não tem força vinculante e não há sanção efetiva para o Estado que não a cumpre, apenas no plano político: <i>power of embarrassment</i> .	Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (criado pelo Conselho Econômico e Social). Não tem um Comitê próprio.
Sistemática de Implementação	Relatórios, comunicações interestatais (previstas no Pacto) e petições individuais (Protocolo Facultativo)	Prevê apenas o mecanismo dos relatórios. Há também o sistema de indicadores, estabelecido pela Declaração de Viena de 1993.
Protocolos	Protocolo Facultativo: estabelece o mecanismo de petições individuais. Segundo Protocolo Facultativo: estabelece a abolição da pena de morte	O projeto do protocolo adicional que prevê a petição individual está em fase de elaboração

Fonte: FGV DIREITO RIO, 2005

Desde 1948, a ONU adotou mais de sessenta declarações e convenções sobre direitos humanos. As mais importantes são as seguintes:

1. Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher¹⁴,
2. Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial¹⁵,
3. Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes¹⁶,
4. Convenção Internacional sobre os Direitos das Crianças¹⁷

¹⁴ Texto integral em português: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/mulher/lex121.htm>

¹⁵ Texto integral em português: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/discrimina/lex81.htm>

¹⁶ Texto integral em português: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/tortura/lex221.htm>



**Tabela 2 – Sobre as Grandes Convenções
(sistemática de implementação e monitoramento)**

	<i>Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial</i>	<i>Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher</i>	<i>Convenção Internacional contra a Tortura</i>	<i>Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança</i>
Sistemática de Monitoramento	Comitê sobre a Eliminação de Discriminação Racial	Comitê sobre a Eliminação de Discriminação contra as Mulheres	Comitê contra a Tortura	Comitê sobre os Direitos das Crianças
Sistemática de Implementação	Relatórios, comunicações interestatais e petições individuais (previstos na Convenção)	Relatórios (previsto na Convenção), petições individuais e realização de investigação <i>in loco</i> (previsto no Protocolo Facultativo) ¹⁸	Relatórios, comunicações interestatais e petições individuais (previstos na Convenção). Caráter inovador: o Comitê pode iniciar uma investigação própria caso receba informações de fortes indícios de tortura	Somente relatórios (previstos na Convenção). Existem dois Protocolos Facultativos: sobre conflito armado ¹⁹ e sobre prostituição Infantil ²⁰

Fonte: FGV DIREITO RIO, 2005

¹⁷ Texto integral em português: http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/c_a/lex43.htm

¹⁸ Protocolo Facultativo à Convenção de 1999. *Protocolo Facultativo à CEDAW* (1999), disponível em: http://www2.mre.gov.br/dts/cedaw_protocolo_p.doc

¹⁹ *Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança relativo à Participação de Crianças em Conflitos Armados*. Adotado e aberto à assinatura, ratificação e adesão pela resolução A/RES/54/263 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 25 de Maio de 2000. Disponível em: www.unicef.pt/docs/pdf/protocolo_facultativo_crianças_em_conflitos_armados_pt.pdf

²⁰ *Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança relativo à Venda de Crianças, Prostituição Infantil e Pornografia Infantil*. Adotado e aberto à assinatura, ratificação e adesão pela resolução A/RES/54/263 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 25 de Maio de 2000. Disponível em: www.unicef.pt/docs/pdf/protocolo_facultativo_venda_de_crianças.pdf



O sistema das Nações Unidas (ONU)

Criada em 1945 a partir da Carta das Nações Unidas assinada por cinquenta Estados nacionais, a *Organização das Nações Unidas (ONU)*, surge em meio ao final da Segunda Guerra Mundial e à expectativa de que a partir de então se estabeleceria um grande fórum mundial de manutenção e construção da paz e segurança internacional. A precursora das Nações Unidas foi a Liga das Nações, organização estabelecida logo após a Primeira Guerra Mundial, em 1919, embebida também do anseio “pós-Guerra” de promover a cooperação internacional e conseguir a paz e a segurança”. Hoje a ONU tem representação de 192 Estados-Membros²¹, cada um dos países soberanos internacionalmente reconhecidos, exceto o Vaticano, com qualidade de observador, e países sem reconhecimento pleno, como Taiwan, território reclamado pela China mas de reconhecimento soberano por outros países.

Seu funcionamento tem como base cinco órgãos principais: 1) a Assembléia Geral²²; 2) o Conselho de Segurança²³; 3) o Conselho Econômico e Social-ECOSOC²⁴; 4) o Tribunal Internacional de Justiça²⁵; e 5) o Secretariado, que se subdividem em diversos programas, fundos, agências e comissões (ver quadro a seguir a respeito da estrutura – organograma – dos principais órgãos do sistema ONU).

²¹ Para a lista completa dos Estados membros (2007) ver: <http://www.un.org/spanish/aboutun/unmember.htm>

²² A Assembléia Geral é constituída por todos os Estados membros, cabendo a cada um deles um voto (art. 9º, nº 1, e art. 18º, nº1, da Carta das Nações Unidas).

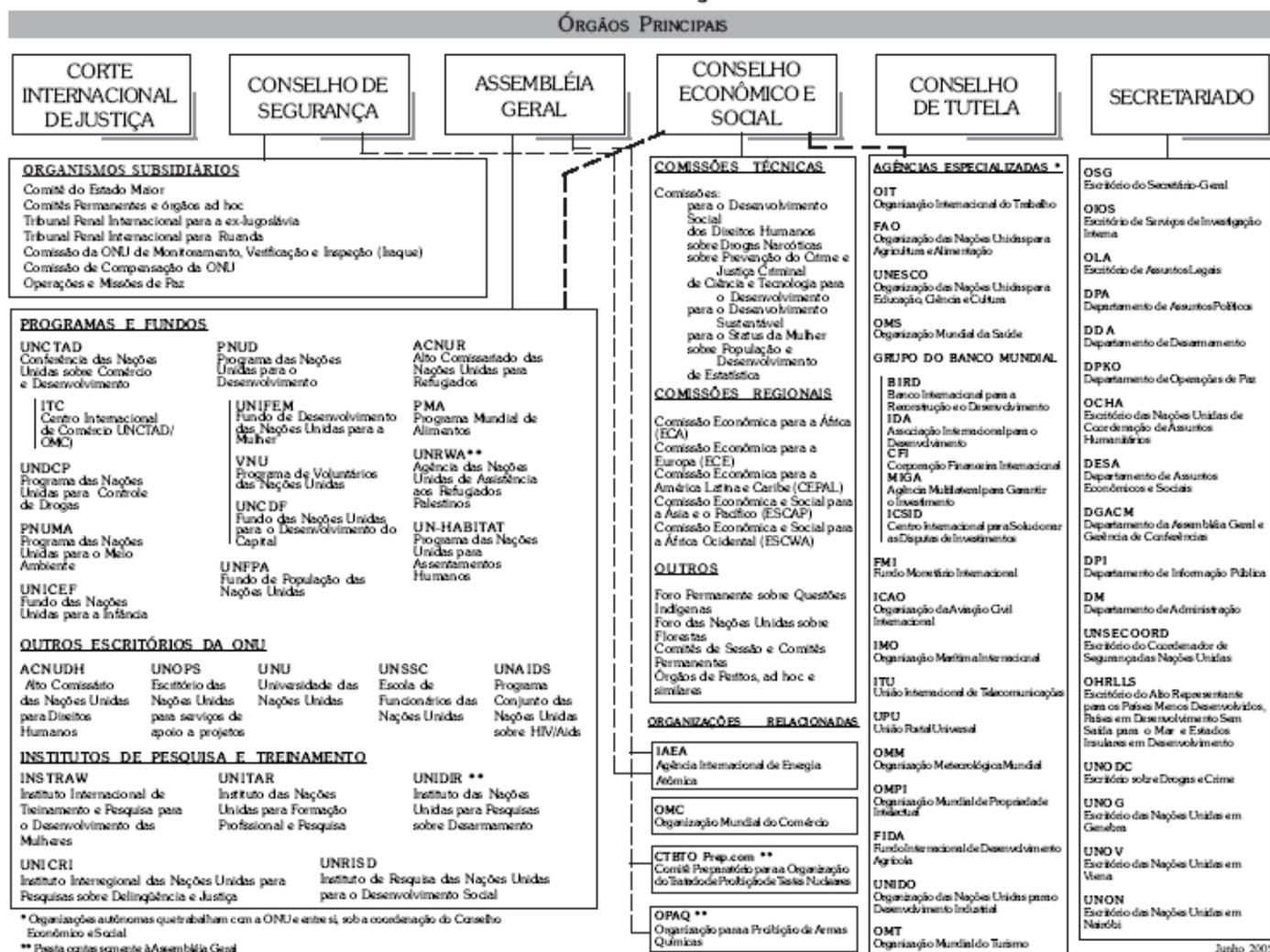
²³ O Conselho de Segurança é constituído por quinze Estados, sendo cinco membros permanentes (China, França, Federação Russa, Reino Unido e Estados Unidos) e dez eleitos pela Assembléia Geral, por um período de dois anos (art. 23º, da Carta das Nações Unidas). Sua principal função é garantir a Segurança Coletiva e a Manutenção da Paz Mundial.

²⁴ O Conselho Econômico e Social é constituído por 54 membros, eleitos pela Assembléia Geral por um período de três anos (art. 61º da Carta das Nações Unidas).

²⁵ O Tribunal Internacional de Justiça, estabelecido em 1946, é o principal órgão judicial da ONU e o seu Estatuto é parte integrante da Carta (art. 92º da Carta). Sediado em Haia (Países Baixos), o Tribunal está aberto a todos os membros das Nações Unidas e àqueles que, mesmo não sendo membros, aderiram ao Estatuto (art. 93º da Carta).



O SISTEMA DAS NAÇÕES UNIDAS





No que diz respeito à proteção aos direitos humanos, o sistema da ONU é bastante diferente dos demais sistemas regionais, apresentados a seguir, principalmente quanto à estrutura, operação e embasamento jurídico. O órgão principal da ONU para este fim era a *Comissão dos Direitos Humanos*²⁶, criada em 1946 antes mesmo da elaboração e da aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos. De caráter governamental e subordinada ao ECOSOC, a Comissão era composta por representantes de 53 Estados-membros e se reunia todos os anos em sessão ordinária, com o objetivo de examinar, monitorar e elaborar um relatório público sobre a situação dos direitos humanos em países ou territórios específicos (conhecido como mecanismo ou mandato de monitoramento “por país”), assim como sobre os principais fenômenos mundiais relacionados com a violação dos direitos humanos (conhecido como mecanismo ou mandato de monitoramento “temático”). A Comissão não tem competência judicial, podendo fazer apenas relatos e recomendações por meio de suas resoluções e de seus relatores especiais. No entanto, suas manifestações oficiais, seja via resoluções ou relatórios especiais, têm sempre um peso político importante quando divulgadas, fazendo, em alguns casos, com que os Estados se manifestem oficialmente em resposta às “denúncias” feitas pela Comissão.

Após a proposta de reforma da ONU, aprovada pela Assembleia Geral em 2006, a Comissão de Direitos Humanos foi substituída pelo *Conselho de Direitos Humanos*.²⁷

O sistema de proteção aos direitos humanos das Nações Unidas está composto, portanto, por dois tipos principais de órgãos: 1) órgãos criados em virtude da carta da ONU, incluindo a Comissão dos Direitos Humanos; e 2) órgãos criados em virtude dos tratados internacionais de direitos humanos, analisados na sessão anterior - os chamados “órgãos de tratados” - que têm como missão supervisionar a implementação dos tratados internacionais de direitos

²⁶ Link para a *Comissão de Direitos Humanos*: <http://www.ohchr.org/spanish/bodies/chr/index.htm>

²⁷ O *Conselho de Direitos Humanos* veio substituir a Comissão para os Direitos Humanos. Em maio de 2006, o novo Conselho elegeu seus 47 membros para um primeiro mandato. Os assentos foram distribuídos por continente ou região, sendo 13 para a África, 8 para a América Latina e Caribe, 7 para a Europa Ocidental e 6 para a Europa do Leste. O Brasil foi eleito para uma das vagas latino-americanas, para o mandato de 2008. Para mais informações ver: <http://www.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/>



humanos. A maioria desses órgãos recebe ajuda da *Secretaria dos Tratados* e da Comissão do *Alto Comissariado para os Direitos Humanos*.²⁸

1- Órgãos baseados na Carta das Nações Unidas:²⁹

- Conselho de Direitos Humanos;
- Comissão de Direitos Humanos (CDH/CHR);
- Procedimentos especiais da Comissão de Direitos Humanos;
- Subcomissão para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos.

2- Órgãos de tratados:

- Comitê de Direitos Humanos (HRC);³⁰
- Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CESCR);³¹
- Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial (CERD);³²
- Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher (CEDAW);³³
- Comitê contra a Tortura (CAT);³⁴
- Comitê dos Derechos da Criança (CRC);³⁵
- Comitê para a Proteção dos Derechos de todos os Trabalhadores Migrantes e de seus Familiares (CMW).³⁶

Diferentemente dos sistemas regionais, o sistema da ONU lida com uma grande diversidade de culturas, ideologias e sistemas políticos. Sem contar com os diferentes níveis de desenvolvimento econômico e social dos diferentes Estados-membros. Os sistemas regionais (apresentados ao final desta seção) acabam interagindo com o sistema da ONU, complementando-o e proporcionando maior eficácia ao sistema global de proteção aos direitos humanos (Lindgren Alves, 2003).

²⁸ O “Alto Comissário” para os Direitos Humanos, cargo criado em 1993, é o principal funcionário da ONU responsável pelos direitos humanos e presta contas diretamente ao Secretário Geral da organização. A sede do *Alto Comissariado* encontra-se em Genebra (Suíça) e conta também com as atividades de um escritório na Sede da ONU em Nova York (EUA). Para maiores informações sobre o *Alto Comissariado para os Direitos Humanos* ver: <http://www.ohchr.org/spanish/about/index.htm>

²⁹ Para maiores informações sobre os diferentes órgãos de direitos humanos da ONU ver: <http://www.ohchr.org/english/bodies/>

³⁰ Para mais informações ver: <http://www.ohchr.org/spanish/bodies/hrc/index.htm>

³¹ Para mais informações ver: <http://www.ohchr.org/spanish/bodies/cescr/index.htm>

³² Para mais informações ver: <http://www.ohchr.org/spanish/bodies/cerd/index.htm>

³³ Para mais informações ver: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/>

³⁴ Para mais informações ver: <http://www.ohchr.org/spanish/bodies/cat/index.htm>

³⁵ Para mais informações ver: <http://www.ohchr.org/spanish/bodies/crc/index.htm>

³⁶ Para mais informações ver: <http://www.ohchr.org/spanish/bodies/cmw/index.htm>



Antes de passarmos para os sistemas regionais, é importante abordarmos, ainda que rapidamente, duas questões relevantes para a reflexão sobre direitos humanos, as políticas públicas e o papel da ONU: as conferências da ONU da década de 90 e a participação dos atores da sociedade civil.

As Conferências da ONU da década de 90: marco na promoção dos direitos humanos

Na década de 90, sob o comando de Boutros Boutros-Ghali, Secretário Geral da ONU de 1992 a 1996, as Nações Unidas convocam uma série de conferências mundiais a respeito de temas inter-relacionados ligados aos direitos humanos.

É importante destacarmos esse ciclo de “Conferências Mundiais” (lista a seguir) quando estamos falando de “direitos humanos”, “sistema ONU” e “políticas públicas” porque tais encontros contribuíram significativamente para a afirmação e ampliação do conceito de direitos humanos, como já vimos com o caso específico da Conferência de Viena, assim como para a mobilização de governos e da sociedade civil (localmente e internacionalmente) na promoção, proteção e monitoramento da implementação desses direitos.

Como se dá o acompanhamento das decisões tomadas nesses encontros? Como garantir que as recomendações feitas nos documentos oficiais (resoluções e planos de ação) das Conferências serão aplicadas pelos Estados? Nesses encontros os Estados assumem compromissos, por meio das resoluções e/ou planos de ação, mas não são obrigados juridicamente a cumpri-los. Este acompanhamento do cumprimento ou não de tais compromissos é feito tanto no âmbito internacional (via Conferências Mundiais de avaliação e/ou monitoramento, os chamados “+5 ou +10”)³⁷, como nos âmbitos regionais e locais, via diferentes atores da sociedade civil que muitas vezes elaboram relatórios que buscam dar visibilidade ao grau de comprometimento de determinado Estado com as mediadas aprovadas nas conferências.

³⁷ Quando as conferências completam 5 ou 10 anos, desde de sua realização, organizam-se encontros de avaliação/balanco sobre a implementação das resoluções aprovadas e se atualiza, também, o debate sobre o tema em questão.



Principais Conferências Mundiais e Declarações da década de 90 (e seus respectivos “encontros de monitoramento”):³⁸

- 1989 - Cúpula Mundial sobre Criança (Nova York);
- 1990 – Conf. Mundial sobre Educação para Todos (Jontien);
- 1992 – Conf. Internacional sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro);
- 1993 – Conf. Mundial de Direitos Humanos (Viena);
- 1994- Conf. Internacional de População e Desenvolvimento (Cairo);
- 1995 – Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social (Copenhague);
- 1995 – Conf. Mundial sobre a Mulher (Pequim);
- 1996 – Conf sobre Assentamento Humanos “Habitat” (Istambul);
- 1996 – Cúpula Mundial de Alimentação (Roma);
- 1997 – Declaração Universal sobre Genoma Humano e Direitos Humanos “Conf. Geral da UNESCO” (Paris);
- 1998 – Conf. Intergovernamental sobre Políticas Culturais para o Desenvolvimento (Estocolmo);
- 1999 – Declaração e Programa de Ação sobre uma Cultura para a Paz (Nova York);
- 2000 - Iniciativas de Suporte sobre Desenvolvimento Social “Cúpula Copenhague + 5” (Genebra);
- 2001 – Declaração de Compromissos sobre HIV/AIDS (Nova York);
- 2001 – Conf. Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Correlatas de Intolerância (Durban);
- 2001 – Declaração Universal sobre Intolerância Cultural (Paris);
- 2002 - Declaração Rio + 10 (Joanesburgo)³⁹.

As Nações Unidas e a “sociedade civil organizada”

O papel e a presença dos atores da sociedade civil nos processos das Nações Unidas aumentou significativamente, principalmente nas duas últimas décadas. No entanto, é importante qualificarmos esta presença quando estamos tratando do “Sistema ONU” e da

³⁸ Acesso aos textos integrais (em português) das declarações e resoluções das Cúpulas Mundiais da ONU ver: http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Confere_cupula/Confere_cupula.html

³⁹ Fonte: GUIA DE DIREITOS HUMANOS, 2003 e LINDGREN ALVES, 2001.



questão dos direitos humanos. Como ela se caracteriza? Como ela se dá nos diversos órgãos, comissões e encontros promovidos pelo sistema das Nações Unidas?

Apesar de estar reconhecida e assegurada nas estruturas formais do sistema ONU, passando pelo artigo 71 da Carta das Nações Unidas⁴⁰, a criação do *United National Non-governmental Liaison Service (NGLS)*, em 1975, e a interação com o ECOSOC – Conselho Econômico e Social e o DPI – Departamento de Informação Pública, a participação da sociedade civil nem sempre se traduz em uma interação efetiva com o sistema e merece uma observação mais detalhada. De acordo com inúmeros documentos e análises desta interação, na área social ela tem sido muito proveitosa e crítica, no entanto, na área econômica e de aplicação de recursos ela tem tido poucos avanços.

Antes de observarmos rapidamente os antecedentes desta participação, é importante também destacarmos o que a ONU entende por sociedade civil. A organização adota uma definição bastante ampla e inclusiva de sociedade civil. Esta categoria compreende além dos grupos tradicionalmente reconhecidos como parte da sociedade civil (sindicatos, organizações não-governamentais, movimentos sociais, associações e rede civis, etc), a iniciativa privada, os meios de comunicação, os parlamentares e as autoridades locais⁴¹.

Desde o início, as ONGs se envolveram com o Secretariado, os processos deliberativos, o trabalho de instrução e informação e as atividades operacionais das Nações Unidas, tanto formal quanto informalmente. Elas podem solicitar o credenciamento com “status consultivo” junto ao Conselho Econômico e Social – ECOSOC e podem ser admitidas em uma de três categorias: *status geral*, engloba as grandes ONGs internacionais cujos interesses abrangem boa parte da agenda do ECOSOC; *status especial*, para aquelas que possuem uma atuação especializada em alguns dos campos de atividade do Conselho e *ONGs catalogadas*,

⁴⁰ Artigo 71 da Carta das Nações Unidas: “O Conselho Econômico e Social poderá entrar em entendimentos convenientes para a consulta com organizações não-governamentais que se ocupem de assuntos no âmbito da sua competência. Tais entendimentos poderão ser feitos com organizações internacionais e, quando adequado, com organizações nacionais, após consulta ao membro das Nações Unidas interessado no caso”.

⁴¹ Esta definição aparece em diversos documentos adotados pelas Nações Unidas, mas pode ser encontrada de uma maneira mais resumida nos documentos preparados para o “Painel de Pessoas Eminentes do Secretário-Geral sobre as relações das Nações Unidas com a Sociedade Civil”. Este painel foi instituído pelo Secretário Geral em Fevereiro de 2003 e foi presidido pelo ex-presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso. Ver website www.un.org/reform/panel.htm



para aquelas que se interessam primeiramente por uma ou mais questões específicas e que podem ser consultadas em base *ad hoc*.

O Departamento de Informação Pública – DPI, desde a sua criação em 1946, também tem que atender às ONGs e tem uma seção especial para isto.

A década de 90 foi marcada realmente por um grande envolvimento das ONGs em diversas atividades da ONU, principalmente no âmbito das grandes conferências mundiais (ver tabela 3, a seguir). Apesar das disputas, negociações e avanços aquém do esperado em determinadas temáticas, este envolvimento foi visto como decisivo na construção de agendas alternativas para lidar com as desigualdades do mundo contemporâneo e influenciar as práticas e políticas adotadas pelos Estados (Lindgren Alves 2001). As ONGs “*ampliaram o entendimento público das questões, aguçaram a elaboração de políticas públicas, encorajaram esforços internacionais mais ajustados para lidar com questões de ‘bens públicos globais’ a diminuíram a lacuna entre a retórica política e a ação governamental*”, afirmam as Nações Unidas em recente relatório (UN Background paper 2003).

Tabela 3 - Participação das ONGs nas Principais Conferências Mundiais da ONU⁴²

Ano	Local	Tema da Conferência	Novas ONGs credenciadas	Participantes nos Fóruns Paralelos das ONGs
1968	Teerã	Direitos Humanos	57	Nenhum
1972	Estocolmo	Ambiente Humano ⁴³	>300	Desconhecido
1975	Cidade do México	Ano Internacional da Mulher	114	6000
1985	Nairobi	Final da Década da Mulher	163	13.500
1992	Rio de Janeiro	Desenvolvimento e Meio Ambiente	1378	18.000
1993	Viena	Direitos Humanos	841	1000
1994	Cairo	População e Desenvolvimento	934	Desconhecido
1995	Copenhague	Desenvolvimento Social	1138	30.000

⁴² Destaque para as Conferências realizadas na década de 90

⁴³ “Ambiente Humano” é a tradução do título oficial da Conferência “*Human Environment*”, que aconteceu em Estocolmo em 1972, por vezes denominada de 1ª. Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente ou simplesmente de Estocolmo-72.



1995	Beijing	4ª Conferência Mundial sobre a Mulher	2600	300.000
2001	Durban	Racismo	1290	15.000
2002	Monterrei	Financiamento para o Desenvolvimento	107	?
2002	Joanesburgo	Desenvolvimento Sustentável	737	35,000

Fonte: UN Background Paper for the Secretary-General's Panel of Eminent Persons on United Nations Relations with Civil Society. *UN System and Civil Society – An Inventory and Analysis of Practices*, Maio de 2003.

Para muitos analistas, o maior envolvimento da sociedade civil com as atividades oficiais da ONU atraiu a atenção da mídia internacional, levou os governos a se dedicarem mais atentamente ao debate público sobre algumas questões que antes eram deixadas de lado, e contribuiu em grande medida com o monitoramento local e internacional do cumprimento dos acordos feitos nas reuniões de cúpula. Muitas organizações não-governamentais ou centros de pesquisa, por exemplo, publicaram relatórios e estudos de monitoramento das metas estabelecidas em cada Conferência.⁴⁴ Este “monitoramento” da sociedade civil, no entanto, nem sempre pode ser feito, encontrando obstáculos desde os locais, impostos pelos governos, passando pelas condições financeiras desfavoráveis de muitas organizações em manter este trabalho, até os obstáculos formais da própria ONU que não garante espaços institucionais para que este acompanhamento seja feito. O que também não significa dizer que, uma vez reconhecidos os avanços desta crescente participação da chamada sociedade civil, a eficácia e a influência dos atores que a compõem na agenda política internacional não tenha que ser relativizada.⁴⁵ Os compromissos assumidos pelos Estados nestas conferências são meramente declaratórios e dependem de uma vontade política dos governos e de uma pressão constante da sociedade civil. Esta participação, no entanto, continuou ativa nas

⁴⁴ Poderíamos citar alguns exemplos como: o informe anual do *Social Watch*, disponível em: www.socialwatch.org e o “Relatório da Sociedade Civil sobre o Cumprimento, pelo Brasil, do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais”, publicado pela FASE (Brasil), Brasília, 2000. disponível em: www.agende.org.br/docs/File/convencoes/pidesc/docs/contra-informe.pdf; entre outros.

⁴⁵ O papel e o perfil das organizações não-governamentais e dos demais atores que compõem o que a ONU define por “sociedade civil” também deve ser mais intensamente discutido. Existem poucos estudos sobre a atuação dessas organizações no cenário internacional e certamente ainda há um vasto campo de pesquisa e muitas questões a serem aprofundadas. Uma definição mais ampla do papel dessas organizações, a avaliação de sua atuação, a avaliação do grau de cooperação e da política de alianças por elas adotadas estão entre as questões que merecem atenção.



demais conferências, mesmo com as decepções com os resultados dos encontros de monitoramento e com o pequeno avanço no que diz respeito ao cumprimento por parte dos Estados-membros das medidas aprovadas nas resoluções.

Esta euforia da década de 90 foi substituída, no início do século XXI, por uma sensação de desapontamento por parte daqueles que acreditavam ter alcançado progressos significativos no campo da governança democrática e do fortalecimento da participação cidadã na esfera global. Na medida em que foram se realizando os encontros de monitoramento das grandes conferências mundiais, muitas organizações sentiram-se frustradas com os obstáculos e barreiras a uma participação mais concreta no processo decisório de políticas e na implementação dos programas acordados.

Os sistemas regionais de direitos humanos

Além do sistema global de proteção dos direitos humanos apresentado anteriormente, existem três sistemas regionais de proteção dos direitos humanos, são eles: o sistema interamericano, o sistema europeu e o sistema africano. Os sistemas regionais complementam o sistema global e apresentam os mesmos objetivos: a proteção do indivíduo e o combate às violações de direitos humanos.

1) Sistema interamericano

No continente americano o sistema de direitos humanos passou a se desenvolver a partir da adoção, pela *Organização dos Estados Americanos - OEA*⁴⁶ da *Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem*⁴⁷, em 1948, que assim como a Declaração Universal não tem força jurídica de tratado internacional. Em seguida, em 1959, foi criada a *Comissão Interamericana de Direitos Humanos*⁴⁸, que tem a função de implementar os direitos

⁴⁶ Relação de instrumentos internacionais ligados à OEA: <http://www.direitoshumanos.usp.br/frameset.html>

⁴⁷ Texto integral: http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Sistema_inter/texto/texto_2.html

⁴⁸ Estatuto da Comissão, disponível em:

http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Sistema_inter/texto/texto_8.html



humanos no continente. Conforme artigo 18 de seu estatuto, a Comissão tem as seguintes atribuições com relação aos Estados membros da OEA:

- a) Estimular a consciência dos direitos humanos nos povos da América.
- b) Formular recomendações aos Governos dos Estados no sentido de que adotem medidas progressivas em prol dos direitos humanos, no âmbito de sua legislação, de seus preceitos constitucionais e de seus compromissos internacionais, bem como disposições apropriadas para promover o respeito a esses direitos.
- c) Preparar os estudos ou relatórios que considerar convenientes para o desempenho de suas funções.
- d) Solicitar aos Governos dos Estados que lhe proporcionem informações sobre as medidas que adotarem em matéria de direitos humanos.
- e) Atender às consultas que, por meio da *Secretaria Geral da Organização*, lhe formularem os Estados Membros sobre questões relacionadas com os direitos humanos e, dentro de suas possibilidades, prestar assessoramento que eles lhe solicitarem; apresentar um relatório anual à *Assembleia Geral* da Organização no qual se levará na devida conta o regime jurídico aplicável aos Estados Membros da *Convenção Americana sobre Direitos Humanos* e aos Estados que não o são.
- f) Fazer observações *in loco* em um Estado, com a anuência ou a convite do Governo respectivo.
- g) Apresentar ao *Secretário Geral* o orçamento - programa da Comissão, para que o submeta à *Assembleia Geral*.

Apenas em 1969 elabora-se a *Convenção Americana de Direitos Humanos*⁴⁹ que entra em vigor somente em 1978, desta vez com força jurídica de tratado internacional. Ao contrário do que determina a Convenção Européia, a Convenção Americana estabelece reconhecimento obrigatório pelos Estados membros da competência da Comissão Interamericana para a consideração de queixas individuais.

A importância da Convenção também está no fato dela ter criado a *Corte Interamericana de Direitos Humanos*⁵⁰, um verdadeiro “tribunal regional”. Composta por sete juízes, nacionais de Estados membros da OEA, a Corte tem competências consultiva e contenciosa. A *competência consultiva* permite que todos os membros da OEA, Estados-partes ou não da Convenção, consultem a Corte sobre a interpretação da Convenção Americana ou de outros tratados no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Já a *competência*

⁴⁹ Adotada e aberta à assinatura na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, em San José de Costa Rica, em 22 de novembro de 1969 e ratificada pelo Brasil em 25 de setembro de 1992. Texto integral: http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Sistema_inter/texto/texto_5.html

⁵⁰ Site oficial: <http://www.corteidh.or.cr/> - Estatuto da Corte, disponível em: http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Sistema_inter/texto/texto_13.html



contenciosa, que prevê o julgamento de casos submetidos à Corte, é limitada aos Estados-partes da Convenção que, por sua vez, reconheçam a corte expressamente.

O Sistema Interamericano é o mais abrangente dos sistemas regionais, atribuindo à Comissão funções, descritas anteriormente, que vão além daquelas atribuídas à Comissão e/ou ao Conselho de Direitos Humanos da ONU, por exemplo. No entanto, como aponta Lindgren Alves, no que diz respeito ao tratamento de casos, o mais eficiente é o sistema europeu “que se assemelha ao sistema judiciário de um país, estabelecendo proteção direta aos indivíduos, numa instância que se afirma cada vez mais como supranacional” (2003: 84).

Como têm observado alguns estudos sobre os sistemas regionais, “a importância do Sistema Interamericano tem aumentado na medida em que os países passam voluntariamente a se submeter à sua ordem. Embora mecanicamente o Sistema não apresente grandes falhas, o que o fragiliza é o fato de a maior potência do continente, os Estados Unidos, até o presente momento, continuar marginal ao sistema, postura semelhante à do Brasil até pouco. Porém, com a estabilização dos regimes democráticos no continente, a integração entre as ordens jurídicas interna e regional tem aumentado” (Guia de Direitos Humanos, 2003).

2) Sistema europeu

O Sistema Europeu tem como fundamento a *Convenção Européia sobre Direitos Humanos*⁵¹, adotada em 1950 pelo *Conselho da Europa*⁵². O nome oficial da Convenção é “*Convenção para a proteção dos Direitos do Homem e das liberdades fundamentais*”. Ela faz referência à Declaração Universal dos Direitos Humanos e tem por objetivo proteger os direitos humanos e as liberdades fundamentais, permitindo um controle judiciário do respeito desses direitos. A fim de permitir o efetivo respeito aos direitos humanos, a Convenção instituiu a *Corte*

⁵¹ Texto integral: <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhregionais/conv-tratados-04-11-950-ets-5.html>

⁵² Criado em 1949, o *Conselho da Europa* é a organização internacional da "Grande Europa" (47 Estados membros, em comparação com os 27 da União europeia), cujo objetivo é promover a democracia, os direitos humanos, a identidade cultural europeia e a busca de soluções aos problemas das sociedades da Europa. Para maiores informações sobre o Conselho ver: http://www.coe.int/t/pt/com/about_coe/



Européia dos Direitos Humanos)⁵³, a *Comissão Européia de Direitos Humanos*, e o *Comitê de ministros do Conselho da Europa*⁵⁴.

Entre os tratados mais importantes do Sistema Europeu estão: a *Convenção Européia dos Direitos do Homem*, a *Convenção Européia para a Prevenção da Tortura e das Penas ou Tratamentos Desumanos e Degradantes*, assim como a *Convenção-quadro para a Proteção das Minorias*.

Diferentemente do Sistema da ONU, o Sistema Europeu estabelece um vínculo direto entre a proteção internacional e os indivíduos. Conforme aponta Caçado Trindade: “*aqui, quer se trate de parecer da Comissão Européia, de julgamento da Corte Européia, ou de decisão do Comitê de Ministros – os três órgãos da Convenção – as petições, sejam elas interestatais ou individuais, são efetivamente julgadas*” (Caçado Trindade *apud* Lindgren Alves, 2003: 77)

3) Sistema africano

Além dos sistemas europeu e interamericano, a África conta com um sistema regional insipiente cujo ponto de partida está na adoção, em 1981, da *Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos*⁵⁵. A Carta somente entra em vigor em 1987 com a ratificação por 26 Estados-membros da *Organização da Unidade Africana – OUA*.⁵⁶ O mecanismo de supervisão da Carta Africana é a *Comissão Africana de Direitos Humanos*.

⁵³ A Corte não é um órgão da União européia, contrariamente à Corte de Justiça das Comunidades européias, mas uma jurisdição do *Conselho da Europa*. Os 46 Estados membros deste Conselho também devem ser imperativamente membros deste tribunal e aceitar suas decisões.

⁵⁴ O *Conselho de Ministros* é o órgão de tomada de decisão do Conselho da Europa. Ele é composto pelos Ministros de Relações Exteriores dos 47 Estados-membros.

⁵⁵ Aprovada pela Conferência Ministerial da Organização da Unidade Africana (OUA) em Banjul, Gâmbia, em janeiro de 1981, e adotada pela XVIII Assembléia dos Chefes de Estado e Governo da Organização da Unidade Africana (OUA) em Nairóbi, Quênia, em 27 de julho de 1981. Texto integral:

http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Doc_Histo/texto/africacarta.htm

⁵⁶ Criada em 1963, a OUA foi substituída em 2002 pela *União Africana – UA*. Site oficial: <http://www.africa-union.org/>



III. Brasil, Direitos Humanos e Políticas Públicas

É importante, antes de tratarmos da realidade brasileira no que diz respeito à sua estrutura burocrática interna (órgãos e comissões federais, estaduais e municipais) e à dinâmica dos diferentes atores na implementação e no reconhecimento dos direitos humanos, destacar o comportamento do Brasil com relação à aprovação/ratificação dos principais instrumentos internacionais de direitos humanos, tanto do Sistema da ONU, quanto do Sistema Interamericano.

Conforme nos ilustram as tabelas a seguir, observa-se que o Brasil ratificou ambos os Pactos Internacionais e as principais Convenções Internacionais, com exceção de determinados “Protocolos Facultativos”.

Tabela 4 - Aprovação e Ratificação pelo Brasil de Documentos Internacionais do Sistema ONU

Instrumentos	Aprovação	Ratificação
Carta das Nações Unidas	1945	1945
Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio	1948	1951
Declaração Universal dos Direitos Humanos	1948	1948
Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial	1965	1968
Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos	1966	1992
Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais	1966	1992
Protocolo Facultativo Relativo ao Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos*	1966	Não ratificado
Segundo Protocolo Facultativo do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos para a Abolição da Pena de Morte	1989	Não ratificado
Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher	1979	1984/1999**
Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes	1984	1989
Convenção Internacional Sobre os Direitos da Criança	1989	1990



Convenção Relativa aos Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes	1989	1993
Programa de Ação da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos (Viena)	1993	1993
Declaração sobre Eliminação da Violência contra a Mulher	1993	1993
Plano de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (Cairo)	1994	1994
Protocolo Facultativo CEDAW	1999	2002***

Fonte: GUIA DE DIREITOS HUMANOS: fontes para jornalistas. São Paulo: Cortez, 2003.

* Habilita o Comitê de Direitos Humanos da ONU a receber e examinar comunicações de indivíduos que aleguem ser vítimas de violações de qualquer dos direitos enunciados no referido pacto.

** Convenção assinada com reservas, em 1984, na parte relativa ao direito de família. Em 1994, o Brasil retirou as reservas e ratificou plenamente a Convenção

*** Este protocolo é resultado da Conferência de Beijing e habilita o Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher da ONU (CEDAW) a receber denúncias de violações dos direitos das mulheres

Tabela 5 - Aprovação e Ratificação pelo Brasil de Documentos Internacionais (OEA)

Instrumentos	Aprovação	Ratificação
Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto San José da Costa Rica)	1969	1992
Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre os Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador)	1948	1951
Protocolo à Convenção Americana sobre Direitos Humanos Referente à Abolição da Pena de Morte	1990	Não ratificado
Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura	1985	1989
Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará)	1994	1995

Fonte: GUIA DE DIREITOS HUMANOS: fontes para jornalistas. São Paulo: Cortez, 2003.



*Um “sistema nacional” de Direitos Humanos*⁵⁷

I. Poder legislativo: comissões legislativas (federal, estadual e municipal)

CDH Câmara Federal

Criada no dia 31 de janeiro deste ano, a Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, São três as frentes principais de atuação da Comissão: fiscalização dos poderes públicos, apuração de denúncias e legislação. Composta por deputados de todos os partidos, as decisões da Comissão são sempre tomadas por consenso. o que atesta a isenção de seus posicionamentos.

CDH Assembléias Legislativas

Todos os Estados têm junto as Assembléias Legislativas Comissões de Direitos Humanos, que nos moldes do funcionamento da Comissão Federal, monitoram e fazem recomendações de ações a respeito das violações de direitos humanos na região. Cada Comissão por sua vez tem o seu próprio estatuto, regras e lógica de funcionamento.

CDH Câmaras Municipais

A cada dia, em todo o Brasil, novas Comissões de Direitos Humanos, no âmbito das Câmaras Municipais, estão sendo constituídas. Sempre com a preocupação de estarem em permanente interatividade com os problemas da comunidade as Comissões de Direitos Humanos representam um foro de expressão da municipalidade. A Comissão de Direitos Humanos deve ser por natureza o espaço da cidadania; da denúncia e da reivindicação de serviços públicos; da participação popular e da consolidação de novos direitos.

II. Poder executivo: Secretarias e coordenadorias de direitos humanos

⁵⁷ Link para o Programa Nacional de Direitos Humanos:
http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PRODH1.HTM



Os Estados (unidades da federação) podem também ter em sua estrutura administrativa uma Secretaria e/ou Coordenadoria de Direitos Humanos, com funcionamento e estrutura própria.

III. Programas de direitos humanos (federal , estadual e municipal)

PNDH:

Plano Nacional de Direitos Humanos I, lançado em 1996 e sua atualização, o Plano Nacional de Direitos Humanos II, lançado em 2002, pelo então Secretário Nacional de Direitos Humanos, Paulo Sérgio Pinheiro, governo Fernando Henrique Cardoso.

PEDH:

Os Estados podem elaborar e adotar Programas Estaduais de Direitos Humanos, não apenas para implementar nos Estados as propostas de ações governamentais incluídas no PNDH mas também para propor novas medidas para proteção dos direitos humanos que contemplem as características de cada estado. No caso de **São Paulo**, o Plano Estadual de Direitos Humanos foi adotado em 1997, tornando São Paulo o primeiro estado brasileiro a dar status de política pública aos direitos humanos e a se comprometer a formular e implementar um programa de ação para proteger e promover os direitos humanos. A Secretaria de Ação e Justiça e da Defesa da Cidadania foi designada para coordenar as iniciativas governamentais ligadas ao PEDH.

PMDH

Nos moldes dos estados, os municípios podem também elaborar e adotar Programas Municipais de Direitos Humanos, dependendo da vontade política de seus governantes, legisladores e da mobilização da sociedade civil.



IV. Direitos Humanos e Política Externa: o caso brasileiro

A emergência e o crescente protagonismo na esfera pública interna e no cenário internacional de um conjunto específico de atores não-estatais, as chamadas organizações não-governamentais (ONGs), é um fenômeno que se intensifica a partir da década de 90 e que traz importantes questionamentos e oportunidades para a política externa brasileira (Oliveira, 1999; Tavares, 1999 e Lindgren Alves, 2001).

Frente a este cenário, faz-se oportuna uma análise sobre alguns caminhos percorridos pela relação governo brasileiro – ONGs e suas interfaces com a formulação da política externa brasileira. Iniciando-se por uma observação das principais características do processo de formulação da política externa brasileira ao longo da década de 90, com ênfase aos cinco últimos anos que correspondem à quase totalidade dos dois mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002); passando pelo contexto no qual se intensificam as reflexões sobre a emergência das ONGs como atores internacionais, e pelos diferentes momentos que caracterizaram a relação do Estado brasileiro com as entidades da sociedade civil, mais especificamente as chamadas “não-governamentais” e, por fim, um destaque para alguns resultados da interação da diplomacia brasileira com estas organizações, no que diz respeito à formulação da política externa brasileira. Não a política externa em sua totalidade, mas com um foco em alguns temas que podem nos apontar elementos interessantes desta relação Estado x ONGs na atuação externa brasileira, como, por exemplo, os direitos humanos.

É importante deixar claro que esta reflexão não parte do pressuposto de que o universo das organizações não-governamentais representa uma arena hegemônica no campo dos valores, mas sim um cenário extremamente plural onde estão presentes grupos e associações de diversas origens e com perfis completamente distintos. Os interesses não são necessariamente os mesmos e suas ações não caminham para uma mesma direção. Assim como os Estados, elas também representam uma arena de poder.



A atuação do Brasil e o tema dos Direitos Humanos

O Brasil sempre esteve presente em todo o processo de evolução da proteção internacional dos direitos humanos, apesar do recuo que viveu a posição brasileira frente a este tema durante, principalmente, os anos setenta quando o país vivia sob um regime autoritário. Mas foi durante a década de noventa, que a política exterior do Brasil começou a se envolver com os direitos humanos de uma maneira diferente, por meio da participação na construção do que o professor da Universidade de Brasília Antonio Augusto Cançado Trindade definia como sendo a “nova” dimensão dos direitos humanos⁵⁸. O maior exemplo desta nova posição brasileira foi a participação ativa nos debates sobre o fortalecimento na inter-relação entre democracia, desenvolvimento e direitos humanos que, como vimos anteriormente, marcou a participação brasileira na Conferência de Cúpula de Viena, em 1993. Para Cançado Trindade, dessa maneira o Brasil vinculou “*o progresso no campo dos direitos humanos à melhoria das condições de vida da população*” (Fonseca Júnior, 1997: 180). E, mais do que isso, a Brasil chama a atenção da comunidade internacional para o fato de que a preocupação com os direitos humanos deve condicionar a ação externa dos Estados e envolver, necessariamente, a defesa da democracia e do desenvolvimento.

No âmbito interno, este novo papel que o Brasil assumia na defesa e promoção dos direitos humanos acarretou numa série de medidas concretas. Como vimos anteriormente, a partir de 1992, o Brasil passou a oficializar sua adesão aos principais tratados e convenções internacionais sobre o tema, dentre elas: a adesão aos três tratados gerais de proteção dos direitos humanos (ONU e OEA), a adesão às convenções internacionais específicas (discriminação racial, direitos da mulher, refugiados, direitos da criança e contra a tortura); e o reconhecimento da jurisdição obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Outra medida importante foi a criação da Secretaria de Estado de Direitos Humanos.

“A conjugação dos esforços de juristas, diplomatas e legisladores produziu no Brasil uma percepção e um conceito original de direitos humanos que serviu de instrumento de ação positiva sobre o cenário internacional” (Cervo e Bueno, 2002: 467).

⁵⁸ Sobre esta questão ver: A.A. Cançado Trindade, *O Brasil e a Proteção Internacional dos Direitos Humanos (1948-1990)*, Projeto “Sessenta Anos de Política Externa Brasileira”, Brasília/São Paulo, IPRI/USP, 1993-1994, pp. 21-30 e 44-49 (no prelo).



A emergência das ONGs como atores internacionais

“O Estado, neste fim de século, não mais se confunde com a sociedade, sequer na esfera das relações internacionais. Tampouco se apresenta como o instrumento apto e suficiente à realização do progresso e da liberdade idealizado pela Ilustração. Hoje, mais do que nas décadas passadas, as ações da sociedade civil se afirmam, nacional e internacionalmente, como fator imprescindível à luta contra a marginalização, em prol da coesão social.” (Lindgren Alves, 2001: 208; grifo nosso).

A atuação das chamadas organizações chamadas não-governamentais na esfera pública interna e no cenário internacional começa a se fortalecer na década de 90. Conhecida como a “década das conferências”, a década de 90 foi marcada, segundo alguns autores, pelo fortalecimento de uma esfera supranacional de participação. Assistimos durante esse período, no cenário internacional, a uma intensificação na interação, seja marcada pelo confronto ou pela negociação, entre os atores da sociedade civil e os atores governamentais. Um período marcado, também, por um aumento significativo do número de organizações não-governamentais, movimentos sociais e redes de organizações civis em todo o mundo e por uma maior sensibilização da opinião pública mundial por temas como direitos humanos, meio ambiente, justiça e desenvolvimento social.

Em 1994, uma carta endereçada a dirigentes de ONGs brasileiras que estavam sendo chamados para um encontro com funcionários do Itamaraty dizia:

“o encontro se justifica em vista da crescente participação das ONGs na preparação das conferências internacionais, com o estabelecimento de formas sistemáticas de diálogo entre as organizações e o Itamaraty. Isto ocorreu na Rio-92 e nas conferências sobre populações, mulher, desenvolvimento social, etc. Os resultados têm sido positivos e a tendência é a de que o diálogo tenha sentido de permanência. A situação reflete o fato de que as ONGs, em diversas áreas, se tornam verdadeiros ‘atores’ no processo internacional e contribuem decisivamente para a definição de linhas da agenda internacional” (Oliveira, 1999: 71)



Esta euforia, no entanto, foi substituída, no início do século XXI, por uma sensação de desapontamento por parte daqueles que acreditavam ter alcançado progressos significativos no campo da governança democrática e do fortalecimento da participação cidadã na esfera global. Na medida em que foram se realizando os encontros de monitoramento das grandes conferências mundiais, muitas organizações sentiram-se frustradas com os obstáculos e barreiras a uma participação mais concreta no processo decisório de políticas e na implementação dos programas acordados.

Quando se trata da análise desta interação do local com o global e da interação sociedade X Estado nos processos de tomada de decisão em política externa, por exemplo, como podemos avaliar a participação destes chamados “novos atores” no caso brasileiro? Se considerarmos ainda apenas uma parte deste grupo para iniciarmos esta reflexão, como se dá, portanto, a participação das organizações não-governamentais na formulação da política externa brasileira? Esta participação existe? Desde quando? Quais são os canais formais abertos a esta participação? O que ela já promoveu de transformações?

Diferentes momentos da relação entre o Estado brasileiro e as ONGs

A compreensão da relação entre as organizações não-governamentais e o Estado brasileiro e suas implicações sobre a política externa passam, necessariamente, por uma descrição, ainda que sucinta, da evolução do processo de constituição dessas organizações no Brasil. As análises sobre este processo, em sua grande maioria, identificam alguns marcos nesta evolução que oscilam entre momentos de proximidade e cooperação e momentos de afastamento e enfrentamento deste tipo de organizações e associações com o Estado brasileiro (Oliveira, 1999 e Tavares, 1999).

O primeiro governo que regulamenta a existência de organizações sem fins lucrativos e reconhece seu caráter de utilidade pública, foi o de Getúlio em 1935. Três anos após, este mesmo governo cria o conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), de onde estas organizações, principalmente aquelas ligadas à Igreja Católica, poderiam receber subsídios governamentais. Já na década de 70, muitas destas organizações nascidas próximas à Igreja



Católica e pautadas pelas tradicionais atividades de caridade, passaram a se reconstituir como entidades de apoio e ou assessoramento a movimentos populares, as chamadas organizações não governamentais de assessoria a movimentos populares (ONGs AMP), pautadas por ações que pretendiam lidar com as raízes da situação social do país. Estas entidades passam a oferecer, por exemplo, oportunidades de trabalho para egressos da política estudantil, intelectuais dissidentes do regime militar e/ou ex-integrantes de partidos e grupos políticos.

Nas palavras de Ricardo Neiva Tavares, que estudou o surgimento dessas organizações e sua atuação junto às Nações Unidas, *“essa nova geração de organizações fortaleceu-se pela oposição ao regime militar, sendo mais anti-governamental do que apenas não-governamental”* (Tavares, 1999:167). Apesar desta característica, elas foram toleradas pelo governo na época por não constituírem ameaça maior e por aceitarem funcionar dentro de alguns limites e regras impostas.

Dentre as diversas organizações que passaram por esta mudança no perfil de sua atuação, ou aquelas que se criaram a partir da década de 70 e estão ativas até hoje, poderíamos destacar a FASE – Federação dos Órgãos para a Assistência Social e Educacional, fundada em 1961; o ISER – Instituto de Estudos de Religião, criado em 1970; o CEDAC – Centro de Ação Comunitária, entre outras.

O termo “não-governamental” começou a ser empregado de fato no Brasil a partir dos anos 80, período onde o número de entidades com este perfil cresceu enormemente. A relação governo – sociedade civil neste período perde um pouco seu matiz anterior de afastamento e enfrentamento, e adota um perfil mais cooperativo, a partir do estabelecimento de convênios para a execução de projetos sobre temas específicos e com duração limitada no tempo. Como aponta Miguel Darcy de Oliveira em seu estudo sobre o relacionamento entre a diplomacia brasileira e as organizações da sociedade civil, a colaboração que marca a interação destes atores no período descrito acima, é de natureza operacional e pontual. *“ONGs são contratadas para prestar determinados serviços em áreas onde acumularam conhecimentos e competências, sem que isto implique que renunciem a seu direito de continuar a reivindicar direitos e criticar o Estado. Conflito e colaboração começam a ser vistos como não mutuamente excludentes”* (Oliveira, 1999: 62).



A Constituição de 1988 teve papel decisivo na abertura de canais de interação entre o Estado e a sociedade, como é o caso dos Conselhos de discussão e elaboração de políticas públicas (saúde, assistência social, habitação, educação, etc.), implementados nos níveis federal, estadual e municipal. Ainda que nestes Conselhos esta aproximação estivesse pautada mais pelo conflito e enfrentamento entre estes dois atores (Estado brasileiro e organizações da sociedade civil) do que no cenário anterior. Mas foi na década de 90, com a realização das conferências mundiais convocadas pelas Nações Unidas, que este processo crescente de aproximação encontrou um impulso adicional e introduziu a participação das organizações não-governamentais nas discussões da atuação internacional do Brasil.

Já Miguel Darcy de Oliveira, aponta um episódio anterior à realização das Conferências que, em sua opinião, representa uma iniciativa pioneira do governo brasileiro de diálogo com a sociedade civil no âmbito de definição de sua atuação internacional. A Agência Brasileira de Cooperação (ABC) promove, em junho de 1989, um Encontro Nacional de ONGs sobre Cooperação e Redes, cuja execução fica a cargo de uma ONG (IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sócio-Econômicas). Este encontro contou com a participação de representantes de 5 organismos internacionais, 6 embaixadas, 50 ONGs brasileiras e 5 ONGs internacionais e assumiu o compromisso de aprofundar por parte da ABC o conhecimento das ações desenvolvidas pelas ONGs, tanto nacionais quanto estrangeiras, com o objetivos de incorporar aos processos tradicionais de cooperação técnica as experiências e metodologias de trabalho desenvolvidas por estas organizações da sociedade civil.

Aconteceram outros encontros como este ao longo da década de 90 (governos Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso) sempre com o objetivo de promover uma ampla discussão sobre temas-chave da agenda internacional. Por ora esses encontros evidenciavam mais cooperação, por vezes mais reticência e desconfiança na relação governo brasileiro – organizações da sociedade de civil, mas de uma maneira geral, apontavam para a construção de novos canais e mecanismos de abertura à participação dessas organizações nas discussões sobre a atuação internacional brasileira.

Para muitos representantes destas organizações, estes espaços que se abriam eram meramente consultivos e se faziam necessários canais de efetiva participação da sociedade brasileira,



onde as entidades pudessem de fato influenciar a tomada de decisão do governo brasileiro em matéria de política externa.

Em 1994, a eleição de Fernando Henrique Cardoso é vista por muitos analistas e historiadores como um reforço à expectativa favorável que se fazia presente na época de estabelecimento de novas maneiras de colaboração entre o governo brasileiro e as organizações da sociedade civil na formulação da política externa. Neste momento convoca-se uma reunião onde participam, pela primeira vez, altos funcionários do Itamaraty e dirigentes de ONGs com o objetivo de iniciar um diálogo mais aberto sobre temas de interesse comum e *“discutir, de maneira informal e preliminar, o papel das ONGs no sistema internacional e nos processos de formulação da política externa”* (Oliveira, 1999: 70).

A diplomacia brasileira e as ONGs: caminhos percorridos e resultados alcançados

Como afirma Sebastião do Rego Barros, *“o Itamaraty desempenha duas tarefas primordiais que antecedem a execução da política externa: a formulação de suas diretrizes gerais e a coordenação com os demais órgãos do Governo e entidades civis.”* (Barros, 1998). No que diz respeito à interlocução com as entidades civis, especificamente as chamadas organizações não-governamentais, destacam-se a seguir algumas características e resultados desta interlocução na formulação de políticas, especificamente, no campo dos direitos humanos.

Nas palavras de Paulo Sérgio Pinheiro, *“depois de décadas na História do Brasil monárquico e republicano em que a política externa é monopólio do Estado e de seus funcionários, chegamos no século XXI, depois das conferências mundiais, a uma responsabilidade compartilhada entre Estado e sociedade pela proteção dos direitos humanos.”* (Pinheiro apud Lindgren Alves, 2001: 21)

Diferentemente do ocorrido em foros multilaterais anteriores, a atuação do Brasil nas conferências mundiais convocadas pelas Nações Unidas na década de 90 foi marcada, como apontam muitos estudos, por uma intensa participação de entidades da sociedade civil, principalmente, organizações não governamentais e por um fortalecimento, seja pela consolidação de canais já existentes ou pela criação de novos, dos mecanismos institucionais



no governo brasileiro de discussão de temas internacionais abertos a estas organizações. (Lindgren Alves, 2001; Oliveira, 1999 e Tavares, 1999)

No que diz respeito à formulação da política externa brasileira em Direitos Humanos, esta aproximação governo – sociedade civil se inicia pouco a pouco após o restabelecimento da democracia em meados dos anos oitenta. Um marco desta aproximação foi a realização, em abril de 1993, de um seminário no Palácio do Itamaraty envolvendo os ministérios das Relações Exteriores e da Justiça, a Procuradoria Geral da República, o Poder Legislativo, universidades e organizações não-governamentais, com o objetivo de se desenharem posições comuns para a Conferência Mundial de Viena que aconteceria alguns meses depois. Nesse sentido, o embaixador José Augusto Lindgren Alves, em seu importante trabalho sobre as conferências mundiais da década de 90, destaca: “a Conferência de Viena sobre Direitos Humanos propiciou para o Brasil, desde a fase preparatória, a consolidação do processo de aproximação entre o Governo e a sociedade civil na busca de objetivos comuns” (Lindgren Alves, 2001: 143).

Esta aproximação se manteve após a realização da Conferência com o estabelecimento de um foro permanente governo-sociedade civil que se reuniu durante os anos seguintes e teve importante participação no desenho de políticas internas como, por exemplo, a construção do Plano Nacional de Direitos Humanos, lançado oficialmente pelo governo Fernando Henrique Cardoso em 1996.

No entanto, os caminhos percorridos por esta relação diplomacia brasileira – ONGs não têm sido sempre de extrema cooperação e transparência, principalmente segundo avaliações dos representantes desta organizações. No campo dos Direitos Humanos, as ações de denúncia por parte destas organizações são constantes e nem sempre incorporadas a esta tentativa de trabalho conjunto (diplomacia-ONGs) com o objetivo de encaminhar propostas e desenhar novas políticas. Muitas vezes nestas situações, “o governo não ousa ainda investir na transparência como ponto de partida e condição para um relacionamento que não se limite à formulação de críticas de uma parte em relação ao comportamento da outra” (Oliveira, 1999: 94).



Outro caso positivo desta parceria diplomacia brasileira x ONGs que merece destaque, se dá no âmbito da definição da posição brasileira frente à comunidade internacional com relação às discussões sobre a AIDS e a quebra de patentes das fórmulas de tratamento da doença. As ONGs tiveram um papel muito importante na formulação desta agenda. Primeiramente, foram estas organizações que deram visibilidade a um problema que, inicialmente, afetava um número reduzido de pessoas. Num segundo momento, foram as ONGs também que contribuíram para a produção de informações e conhecimentos sobre a questão, em suas vertentes terapêuticas, preventivas e sociais.

Tratam-se, aqui, apenas de alguns elementos da história da formulação da política exterior do Brasil durante a década de 90 e da evolução das relações governo – ONGs, com objetivo de colaborar com a reflexão sobre “*Políticas Públicas e Direitos Humanos*”, no Brasil. Mas muito ainda deve ser observado e discutido porque, como vimos, estamos falando de um fenômeno recente que introduz novos padrões de relação entre o Estado e a sociedade na definição das diretrizes de sua política exterior. O papel e o perfil das organizações não-governamentais também deve ser mais intensamente discutido. Existem poucos estudos sobre a atuação destas no cenário internacional e certamente ainda há um vasto campo de pesquisa e muitas questões a serem aprofundadas. Uma definição mais ampla do papel dessas organizações, a avaliação de sua atuação, a avaliação do grau de cooperação e da política de alianças por elas adotadas estão entre as questões que merecem atenção. Outro ponto que ainda merece uma análise futura é a criação de novos canais institucionais que se ocupam da relação Estado – sociedade civil. No primeiro mandato do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, iniciado em 2003, foram criadas estruturas junto ao Poder Executivo (órgãos, assessorias, divisões)⁵⁹ que se ocupam exclusivamente da relação do governo com as entidades da sociedade civil no âmbito interno e no âmbito externo, a chamada “sociedade civil internacional”. Estas novas estruturas não substituem aquelas que já existem no Itamaraty, mas propõem novos canais de diálogo com estes atores.

Outra iniciativa que se iniciou no primeiro mandato do presidente Lula, devido a uma articulação e pressão de organizações da sociedade civil foi o *Comitê Brasileiro de Direitos*

⁵⁹ Visitar site da Secretaria Geral da Presidência da República <https://www.planalto.gov.br/secgeral/>



*Humanos e Política Externa*⁶⁰. Criado em 2005 e composto por representantes do governo federal (ministérios), do legislativo (Câmara e Senado) e por entidades da sociedade civil, a sua missão é acompanhar e monitorar a política externa brasileira em direitos humanos.

V. Considerações finais

Como vimos anteriormente, a década de 90 foi marcada por um entusiasmo, na comunidade internacional, gerado a partir das conferências mundiais da ONU. No entanto, a percepção de que pouco se avançou no campo da regulamentação política e da governança democrática em algumas áreas importantes da globalização gera uma sensação de desapontamento. A incapacidade das instituições multilaterais de monitorarem e regularem a crescente interdependência econômica e as perversas desigualdades muitas vezes impostas por esta dinâmica, consolidando e assegurando o desenvolvimento de algumas regiões e países e reforçando o atraso e a dependência econômica de outras, leva-nos a pensar sobre o papel destas organizações e sua interação com os demais atores do sistema internacional.

Poderíamos trazer esta reflexão também para o cenário nacional e reforçar a idéia defendida por muitos setores progressistas da sociedade de que sem democracia e desenvolvimento não há uma plena afirmação dos direitos humanos.

Quando estamos falando em “gestão pública”, “formulação e avaliação de políticas públicas”, “atuação e participação política”, apenas para resgatar muitos dos temas trabalhados ao longo deste curso de formação organizado pela Fundação João Mangabeira, é importante ressaltarmos com todas as letras que **“as desigualdades sociais são um obstáculo para a efetivação dos direitos humanos”**. Portanto, se acharmos que estamos trabalhando com gestão pública, elaborando os mais diferentes projetos, em qualquer área que seja das políticas públicas (saúde, educação, habitação, desenvolvimento econômico, etc) e automaticamente,

⁶⁰ Maiores informações sobre o trabalho desse Comitê podem ser encontradas no sítio do *Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa*:

<http://www2.camara.gov.br/comissoes/cdhm/ComBrasDirHumPolExt/index.html> ou no sítio da *Secretaria Especial dos Direitos Humanos – SEDH*: http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/



por tudo que se apresentou ao longo deste texto, estamos afirmando e promovendo os direitos humanos, estamos enganados. É importante voltarmos a nossas atenções ao conteúdo de nossas ações e reavaliá-las no sentido de identificar se elas estão combatendo de fato as desigualdades sociais.

Como nos chama a atenção Flavia Piovesan, considerando as marcas da realidade brasileira (que lançam o Brasil na posição mais desigual do mundo, como também um dos mais violentos) e tendo em vista a onda do "neoliberalismo econômico", que simboliza a perigosa tendência de esvaziamento dos direitos sociais, é urgente clamar pela indivisibilidade e universalidade dos direitos humanos (Piovesan, "A Indivisibilidade dos Direitos Humanos", sem data).

VI. Bibliografia:

- ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Relações internacionais e política externa do Brasil: dos descobrimentos à globalização*. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, 1998.
- BAROS, Sebastião do Rego. "Execução da política externa brasileira: um balanço dos últimos 4 anos". *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 42, nº 2, 1998.
- BOUCAULT, Carlos E. de A. e ARAUJO, Nadia. *Os Direitos Humanos e o Direito Internacional*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.
- CANÇADO TRINDADE, Antônio A. *Tratado de direito internacional dos direitos humanos*. Volume I. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1997.
- CERVO, Amado Luis e BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. 2ª Ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.
- COMPARATO, Fábio Konder. "Fundamentos dos direitos humanos". In MARCÍLIO, Maria Luiza et al. (coords.) *Cultura dos direitos humanos*. São Paulo: LTr, 1998. P53-74
- COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica direitos humanos*, 3.ed., São Paulo: Saraiva, 2003.
- DALLARI, Dalmo. "Direitos Humanos, Histórico, Conceito e Classificação". Texto produzido para o I Colóquio Internacional de Direitos Humanos. São Paulo, 2001.
- FGV DIREITO RIO. *Material do Curso de Graduação 2005-2º período*. Produzido por José Ricardo Ferreira Cunha, 2005.



FONSECA JÚNIOR, Gelson e CASTRO, Sergio H. Nabuco de (orgs.). *Temas de Política Externa Brasileira II*, Vol.1, 2ª Ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, São Paulo: Editora Paz e Terra, 1997. 2v. (IPRI. Coleção Relações Internacionais; v.20)

GUIA DE DIREITOS HUMANOS: fontes para jornalistas. São Paulo: Cortez, 2003.

LINDGREN ALVES, José Augusto. *Relações Internacionais e Temas Sociais: A década das conferências*. Brasília: IBRI, 2001.

_____. *Direitos Humanos como tema global*. São Paulo: Ed.Perspectiva, 1994.

_____. “Os 50 Anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos”. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/textos/lindgren.htm>

_____. “A Atualidade Retrospectiva da Conferência de Viena sobre Direitos Humanos”. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/viena/lindgren_Viena.html

LOPES, José R. de L. “Da efetividade dos direitos econômicos, culturais e sociais”. In *DIREITOS HUMANOS: visões contemporâneas*. Associação Juizes para a Democracia, 2001.

OLIVEIRA, Miguel Darcy de. *Cidadania e globalização: a política externa brasileira e as ONGs*. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

PIOVESAN, Flavia. “A Constituição Brasileira de 1988 e os tratados internacionais de proteção dos Direitos Humanos”. In: *DIREITOS HUMANOS: visões cocontemporâneas*. Associação Juizes para a Democracia, 2001a.

_____. “Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos”. Texto produzido para o I Colóquio Internacional de Direitos Humanos. São Paulo, 2001b.

_____. “Direito ao Desenvolvimento”. Texto produzido para o II Colóquio Internacional de Direitos Humanos. São Paulo, 2002.

_____. “A Indivisibilidade dos Direitos Humanos”. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/flaviapiovesan/piovesan1.html>

_____. “Democracia, Direitos Humanos e globalização”. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/flaviapiovesan/piovesan_libglobal.html

TAVARES, Ricardo Neiva. *As Organizações Não-Governamentais nas Nações Unidas*. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos, 1999.



TURNER, Ivy Brasil Gonçalves. *A Abertura do Processo de Formulação da Política Externa Brasileira nos anos 90: Democratização?* – Relatório final de Pesquisa de Iniciação Científica, sob bolsa auxílio do CEPE. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Faculdade de Ciências Sociais, 2004.

UN Background Paper for the Secretary-General's Panel of Eminent Persons on United Nations Relations with Civil Society. *UN System and Civil Society – An Inventory and Analysis of Practices*. May 2003.

Disponível em: <http://www.un.org/reform/pdfs/hlp9.htm>

UN High Level Panel on UN-Civil Society. Contextual paper prepared by the Panel's Chairman Fernando Henrique Cardoso. *Civil Society and Global Governance*. June 2003.

Disponível em: <http://www.un.org/reform/pdfs/cardosopaper13june.htm>

VIEIRA, Oscar V. “A Gramática dos Direitos Humanos”. *Revista do ILANUD*, no.17, São Paulo, 2001.

WEISS, Carlos. “O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais”.

Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/textos/tratado06.htm>