

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas  
Departamento de Ciência Política

**DIREITOS HUMANOS NO BRASIL (1988-1998): UM DESAFIO  
À CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA.**

WELLINGTON LOURENÇO DE ALMEIDA

SÃO PAULO  
2002

**WELLINGTON LOURENÇO DE ALMEIDA**

**DIREITOS HUMANOS NO BRASIL (1988-1998):  
UM DESAFIO À CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA**

**Tese de Doutorado apresentada ao Departamento  
de Ciência Política da Faculdade de Filosofia,  
Letras e Ciências Humanas, Universidade de São  
Paulo - USP.**

**Orientador: Prof. Dr. Paulo Sérgio de Moraes  
Sarmiento Pinheiro.**

**SÃO PAULO  
2002**

Almeida, Wellington Lourenço de:

Direitos humanos no Brasil (1988-1998) : um desafio à  
consolidação democrática / Wellington Lourenço de Almeida. – 2002.  
318 p. ; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Sérgio de Moraes Sarmiento Pinheiro.  
Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, 2002.

1. Direitos Humanos – Brasil. I. Título.

A meus pais, Francisco Lourenço da Silva (*in memoriam*) e Dorvina Maria de Almeida, camponeses que não puderam estudar.

## AGRADECIMENTOS

A realização deste trabalho só foi possível graças à colaboração direta e indireta de diversas pessoas e instituições. Manifestamos nossa gratidão a todas elas e em particular:

à Angela, pelo carinho e atenção. Aos meus filhos Raoni e Túlio pela paciência.

a todos os colegas e professores do Departamento de Ciência Política da USP, pela troca de idéias e críticas nas aulas e seminários. E, em especial, à professora Maria Hermínia Tavares de Almeida e ao professor Leandro Piquet Carneiro, que na discussão do projeto de tese, sugeriram alternativas para sua reorganização. O apoio de Rai, Márcia, Clóvis e demais funcionários do Departamento também foi fundamental.

ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), pelo apoio imprescindível no financiamento parcial da pesquisa;

ao Centro de Estudos dos Direitos Humanos da Universidade de Columbia, que me recebeu como pesquisador visitante no anos de 2000 e 2001, onde recebi colaboração de Paul Martin, Holly Bartling, Rena Tucker e Erhyu Yuan;

a Tanívia Timbó e Gerrylton Machado Carneiro (UnB) pelo apoio em inúmeras tarefas da pesquisa. Igualmente a Cristiane Maia e Kátia Soares Braga (Câmara dos Deputados) pela ajuda na localização de textos e documentos;

aos professores José Álvaro Moisés e Eduardo Kugelmas, às professoras Flávia Piovesan e Flávia de Campos Mello, ao embaixador José Augusto Lindgren Alves, por terem aceitado o convite para compor a banca de exame.

Por fim, agradecimento especial ao professor Paulo Sérgio Pinheiro, pela orientação, incentivo e confiança na realização deste trabalho. As inúmeras dificuldades que surgiram no caminho – fruto do envolvimento direto com o tema dos direitos humanos – foram superadas e, enfim, podemos concluir uma idéia de trabalho conjunto que surgiu em 1993, na própria Conferência de Viena.

**SUMÁRIO**

<b>LISTA DE SIGLAS</b>	<b>ix</b>
<b>RESUMO</b>	<b>xii</b>
<b>ABSTRACT</b>	<b>xiii</b>
<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>01</b>
<b>2 OS DIREITOS HUMANOS COMO REFERENCIAL DA LUTA DEMOCRÁTICA CONTRA O REGIME AUTORITÁRIO DE 1964</b>	<b>21</b>
2.1 Desenvolvimento e consolidação do aparato repressivo	23
2.2 Terror, censura, tortura, ditadura	29
2.3 Abertura, redemocratização e expectativas maximalistas	36
2.4 O cotidiano mostrando a precariedade da democracia	45
<b>3 MOVIMENTOS SOCIAIS, ESTADO E O IMPACTO NO BRASIL DO PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS</b>	<b>55</b>
3.1 Isolamento político e rearticulação da agenda de direitos humanos no início da década de 90	57
3.2 Globalização da sociedade civil e expansão das redes internacionais de direitos humanos	63
3.3 Ação em rede e as novas estratégias da sociedade civil de direitos humanos no Brasil	68
3.4 A tramitação dos dois pactos da ONU e da Convenção Americana sobre Direitos Humanos no Congresso Nacional	81

<b>4 A II CONFERÊNCIA MUNDIAL DE DIREITOS HUMANOS DAS NAÇÕES UNIDAS E SEU IMPACTO NO BRASIL</b>	<b>89</b>
4.1 Evolução do Sistema Internacional de Proteção e contexto da Conferência	91
4.2 O processo preparatório	99
4.3 As resoluções	109
4.4 O significado de Viena para os direitos humanos no Brasil	122
<b>5 O NASCIMENTO DO PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS - PNDH</b>	<b>129</b>
5.1 A origem da proposta	131
5.2 Consulta à sociedade civil na sua formulação	136
5.3 Processo decisório, conflitos e arbitragem do conteúdo do PNDH	142
5.4 Os eixos políticos e as metas do PNDH	150
<b>6 O IMPACTO POLÍTICO INICIAL DO PROGRAMA</b>	<b>158</b>
6.1 Expectativas, elogios e críticas	160
6.2 A oposição como base de apoio	165
6.3 Os desencantos da sociedade civil	170
<b>7 CONCLUSÃO</b>	<b>176</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>186</b>

**ANEXOS**

A - Declaração e Programa de Ação de Viena (1993)	213
B - Programa Nacional de Direitos Humanos	240
C - Pacto Internacional De Direitos Cívicos E Políticos (1966)	258
D - Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966)	275
E - Decreto Legislativo N.º 226, DE 1991	284
F- Convenção Americana Sobre Direitos Humanos ("Pacto de San José de Costa Rica")	285
G - Decreto N.º 678, de 6 de Novembro de 1992	303
H - Lei N.º 9.140, de 04 de Dezembro de 1995	304
I - Lei N.º 9.455, de 7 de Abril de 1997	308
J - Lei N.º 9.474, de 22 De Julho de 1997	310

**LISTA DE SIGLAS**

ABI	- Associação Brasileira de Imprensa
ACNUR	- Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
AI-1	- Ato Institucional n. 1
AI-5	- Ato Institucional n. 5
ALN	- Aliança Libertadora Nacional
AMB	- Articulação de Mulheres Brasileiras
AP	- Ação Popular
ARENA	- Aliança Renovadora Nacional
CBA	- Comitê Brasileiro pela Anistia
CBIA	- Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência
CDDPH	- Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana
CDH	- Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas
CEAP	- Centro de Articulação das Populações Marginalizadas
CIDH	- Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CNBB	- Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CENIMAR	- Centro de Informações da Marinha
CIJ	- Comissão Internacional de Juristas
CONANDA	- Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CPI	- Comissão Parlamentar de Inquérito
DCA	- Fórum de Defesa da Criança e do Adolescente
DCI	- Defense for Children International
DOI-CODI	- Destacamento de Operações de Informação - Centro de Operações de Defesa Interna
DOPS	- Delegacia de Ordem Política e Social
ECA	- Estatuto da Criança e do Adolescente
ECOSOC	- Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
FASE	- Federação de Órgãos para Assistência Social

- FEBEM - Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor  
FUNABEM - Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor  
FUNAI - Fundação Nacional do Índio  
G-77 - Grupo dos Países em Desenvolvimento  
GAJOP - Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares  
GERTRAF - Grupo Executivo de Repressão ao Trabalho Forçado  
GTEDEO - Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação  
IBASE - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano  
INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos  
IPM - Inquérito Policial Militar  
MDB - Movimento Democrático Brasileiro  
MNDH - Movimento Nacional dos Direitos Humanos  
MNMMR - Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua  
MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra  
NEV - Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo  
OAB - Ordem dos Advogados do Brasil  
OBAN - Operação Bandeirante  
OEA - Organização dos Estados Americanos  
OIT - Organização Internacional do Trabalho  
ONG - Organização Não-Governamental  
ONU - Organização das Nações Unidas  
OSCs - Organizações da Sociedade Civil  
OUA - Organização da Unidade Africana  
PCB - Partido Comunista Brasileiro  
PCdoB - Partido Comunista do Brasil  
PDS - Partido Democrático Social

- PDT - Partido Democrático Trabalhista
- PEC - Proposta de Emenda Constitucional
- PERFOR - Programa de Erradicação do Trabalho Forçado e do Aliciamento de Trabalhadores
- PFL - Partido da Frente Liberal
- PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro
- PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
- PNDH - Programa Nacional de Direitos Humanos
- PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
- PROAR - Programa de Acompanhamento de Policiais Envolvidos em Ocorrências de Alto Risco
- PT - Partido dos Trabalhadores
- PTB - Partido Trabalhista Brasileiro
- PUC-SP - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
- ROTA - Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar
- SBPC - Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
- SNI - Serviço Nacional de Informações
- STF - Supremo Tribunal Federal
- STM - Superior Tribunal Militar
- TPI - Tribunal Penal Internacional
- UNCED - Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
- UNICAMP - Universidade de Campinas
- UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância
- USP - Universidade de São Paulo

## RESUMO

O ponto principal deste trabalho é a análise do impacto político produzido no Brasil pela II Conferência Mundial de Direitos Humanos das Nações Unidas, realizada em Viena, em 1993. Argumenta-se ao longo do texto que este evento é um marco decisivo para a redefinição da agenda brasileira de direitos humanos, consolidando mudanças na política oficial interna e externa do país nessa área, e, ao mesmo tempo, abrindo uma nova fase na relação entre sociedade civil e Estado na promoção e defesa desses direitos. O foco central da pesquisa é o nascimento do Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH, uma recomendação da Conferência de Viena, que o Brasil começa a elaborar no fim do ano de 1995 e que implementa oficialmente a partir do mês de maio de 1996. O mapeamento das posições e iniciativas de atores-chave na sociedade civil, no Congresso e no Executivo, durante a elaboração desse Programa, a negociação de seu conteúdo e os primeiros resultados que ele produz constituem o cerne de uma argumentação que procura mostrar que o país avançou nessa área, a despeito da gravidade dos abusos e desrespeito a esses direitos, evidenciados por inúmeros indicadores. Isto é, o Brasil construiu uma agenda política nesse tema, que coloca os direitos humanos como uma das tarefas centrais para o desafio de consolidação da democracia. O texto faz, ainda, uma recuperação histórica do papel desempenhado pelo tema dos direitos humanos no período de resistência ao regime autoritário (1964-1985) e durante os primeiros anos da redemocratização. A literatura sobre transição e as abordagens teóricas a respeito das redes transnacionais de direitos humanos são utilizadas como base para discutir as mudanças nas posições do Estado e dos atores civis, que contribuem para a emergência dessa nova fase e nova agenda dos direitos humanos no Brasil, que a pesquisa procura validar como positiva e estratégica para a democracia brasileira.

**Palavras-chave:** Consolidação democrática; direitos humanos; Conferência de Viena de Direitos Humanos; Programa Nacional de Direitos Humanos; globalização; Estado; sociedade civil.

## ABSTRACT

The main point of this study is the analysis of the political impact on Brazil of the United Nations II World Conference on Human Rights, which took place in Vienna in 1993. In this text it is argued that the Conference was a defining moment for the Brazilian human rights agenda, consolidating changes in the country's official domestic and foreign policy in this area. At the same time, it launched a new phase in the relationship between Civil Society and the State in the promotion and defense of these rights. The central focus of this research is the birth of the National Human Rights Program (Portuguese acronym: PNDH), as recommended by the Vienna Conference. Brazil started to develop the Program at the end of 1995, and it was officially implemented in May 1996. The mapping out of the key actors' positions and initiatives in civil society, in Congress and Government, while this Program was being developed, the negotiation of its content and the first results it has produced, are central to this thesis. The developments in human rights which have taken place since 1993, it is argued, demonstrate that the country has advanced in this area, despite the serious abuses of and disrespect to these rights, as shown in many instances. Brazil has put this issue on the political agenda, and human rights have become a central part of the challenge of consolidating democracy. The text makes a historical review of the role of human rights during the period of resistance to the authoritarian regime (1964-85) and during the first years of redemocratization. The literature on transition and the theoretical approaches of transnational human rights networks are used as a basis for discussing changes in the stance of State and civil actors. These changes have contributed to the emergence of the new phase and new agenda for human rights in Brazil, which the present study seeks to validate as positive and strategic for Brazilian democracy.

**Key words:** Democratic consolidation; human rights; Vienna Human Rights Conference; National Human Rights Program; globalization; State; civil society.

## 1 INTRODUÇÃO

O tema dos direitos humanos é chave para a discussão das características do processo de consolidação democrática no Brasil e da qualidade de nossa democracia. Este tema articula um conjunto de problemas relativos à convivência social e política na sociedade contemporânea, com presença cada vez maior na esfera pública. No entanto, há pouco anos, ainda era uma questão secundária na agenda dos cientistas políticos, que se debruçaram na investigação dos dilemas que desafiam as tentativas de consolidação de uma ordem democrática na sociedade brasileira. Tal agenda tinha como foco privilegiado as relações entre capitalismo, Estado e regime político e a interação e dinâmica dos diversos atores (partidos, empresários, militares, burocracia estatal e sindicatos) que se movimentam na arena política e definem os movimentos pertinentes à institucionalização da regras democráticas. (PAIXÃO, 1988)

A ciência política vem ampliando seu foco de investigação para além da explicação dos mecanismos de funcionamento da democracia, superando assim a fase em que relegava temas desta natureza para segundo plano. Quando faz este movimento, supera positivamente uma espécie de fé na democracia, que acreditava ser suficiente a manutenção das regras do jogo e a capacidade do sistema democrático em promover e assimilar mudanças. Se as regras do jogo não importantes (e são), seria uma ilusão, porém, acreditar que em países como o Brasil elas são garantidas somente com o funcionamento do mercado e de eleições limpas e regulares. A consolidação democrática requer muito mais que isso.

A própria noção de consolidação democrática em sentido amplo, observada a partir dos direitos humanos, em face da incidência crescente da violência, especialmente nas periferias das grandes cidades, habitadas pela população mais pobre, pode ser questionada, pois seus indicadores<sup>1</sup> e a falência do Estado no exercício do monopólio legítimo da força para garantir o Estado de Direito podem inviabilizar a própria democracia e a civilização no país. (SOARES, 2000<sup>2</sup>, 2000a, 2000b).

Os direitos humanos se inscrevem historicamente na tradição liberal, valorizando as esferas da liberdade, sem contradição com a busca da igualdade (NICKEL, 1987, 1997) e (BOBBIO, 1996). Apesar da abundante discussão sobre desigualdade na sociedade brasileira, nosso dilema na garantia dos direitos humanos se manifesta primeiro na convicção de que a igualdade perante a lei – terreno de proteção e garantia da liberdade – não vale para todas as pessoas. Este dilema nos permite recolocar a questão da democracia formal *versus* democracia substantiva? Esta oposição tem sido caracterizada como pobre em termos teóricos (VIANNA, 2000). Contra os que insistem nesta tese, podem ser lançadas diversas críticas. A democracia é um processo e como tal deve ser construída, consolidada e reinventada. A insistência na antinomia entre direitos formais e substantivos, portanto, é um desprezo pela importância dos direitos civis e do Estado de direito como elementos fundamentais, que garantem as regras do jogo e o ambiente democrático onde a luta pela conquista e geração de novos direitos encontra seu espaço ideal para se desenvolver. Neste sentido deve-se valorizar a noção de processo, que em última instância se insere na própria dinâmica da construção democrática.

A força e a legitimidade deste argumento, contudo, encontram um problema concreto no caso brasileiro e possivelmente na maioria dos países da América Latina que viveram a “segunda onda democrática”<sup>3</sup>. Não se trata aqui de discutir a relação entre desigualdade e pobreza presente de maneira ímpar na sociedade brasileira, comparada aos recursos e à riqueza produzidos pela sociedade<sup>4</sup>. Esta cobrança é hoje uma tônica forte no movimento de direitos humanos no Brasil e em todo o mundo, isto é, a crescente reivindicação dos direitos econômicos, sociais e culturais que compõem o escopo dos direitos humanos a partir do desenvolvimento do conceito de inter-relação, interdependência e universalidade.<sup>5</sup> É inegável a importância dos direitos econômicos e sociais, mas o caso brasileiro coloca a necessidade de uma análise do processo político e das oportunidades para o avanço desses direitos, evitando as simplificações que possam pela via inversa desprezar os direitos civis e políticos devido ao atraso na efetivação dos direitos econômicos e sociais. Por outro lado, a ênfase nos direitos sociais por parte dos atores civis que atuam nos direitos humanos no país às vezes produz

confusões. Em alguns casos, espelha posições cristalizadas de pequenos grupos que insistem em uma concepção de democracia substantiva e vêem a liberdade política apenas como um valor instrumental, como critica com precisão Weffort (1992).

Mas partindo do princípio de que os direitos civis são essenciais, importa, neste caso, observar se a democracia realmente consolidada no Brasil possui mecanismos que permitem, progressivamente, a universalização dos direitos mínimos de cidadania. Afinal, não estamos falando de um período tão curto. Contado a partir do fim do regime militar, em 1985, já são 17 anos. Considerando somente o reordenamento democrático propiciado pela Constituição de 1988, são 14 anos. É evidente que as condições econômicas e sociais são variáveis importantes para este debate, embora se trate de um período curto para se cobrar uma completa agenda social. Mas se a questão é não separar ou criar dicotomia entre direitos formais e substantivos, continua pertinente questionar se pelo menos os direitos básicos como a igualdade perante a lei, por exemplo, estão sendo garantidos ou progressivamente ampliados.

A relação dos direitos humanos com a consolidação democrática, portanto, insere-se no processo de exercício prático das garantias constitucionais como caminho para influenciar a agenda política. O ambiente propiciado por estas garantias oferta um conjunto de direitos próprios da poliarquia (DAHL, 2000), entre outros, plenamente em vigência no Brasil: liberdade de expressão e de associação, direito de voto, direito de informação alternativa, direitos dos líderes políticos de competir por apoio, elegibilidade para cargos públicos e eleições livres. Portanto, não é somente o caminho fácil do baixo grau de garantia dos direitos sociais e econômicos, como às vezes pensam algumas organizações representativas da sociedade civil, que irá nos revelar as tensões entre efetivação dos direitos humanos e consolidação democrática. A própria singularidade da experiência brasileira em relação à garantia dos direitos econômicos e sociais, antes da ampliação definida pela Constituição de 1988, nos informa que esses direitos não tiveram relação com nossa curta experiência democrática, chegaram antes dos direitos políticos, como mostra a análise de Wanderley Guilherme dos Santos sobre a evolução do nosso sistema político, a partir do modelo de Dahl sobre os eixos de *liberalização e participação* (SANTOS, 1993).

Para Dahl (1971) são mais estáveis as poliarquias contemporâneas que transitaram da liberalização – atingiram um grau de institucionalização mediante regras de competição política e garantia de seus resultados, com todos os participantes da disputa política se reconhecendo mutuamente e exercendo os direitos de criar organizações, de se expressar livremente, votar e competir por cargos públicos, ou seja, exercendo todos os direitos que caracterizam uma ordem liberal – para a participação, estágio que amplia progressivamente a garantia desses direitos a amplas parcelas da população, introduzindo as franquias democráticas que rompem obstáculos como o voto censitário, critério de sexo, entre outros, restando apenas a exigência de uma idade mínima para o pleno exercício de todos esses direitos. Segundo essa análise, os países que seguiram o caminho inverso seriam menos estáveis. No primeiro caso estaria por exemplo a Inglaterra, onde a competição política estava relativamente estável já no fim do século XVIII, mas somente no decorrer do século XIX surgem as reformas que vão garantir os direitos e liberdades para distintos segmentos da população. No modelo de Dahl, França e Itália são exemplos de poliarquias contemporâneas menos estáveis, que seguiram o caminho da *participação* e depois da *liberalização*.

Assim como França e Itália, o Brasil e de resto a América Latina têm um processo político que se caracteriza pela incorporação da massas na dinâmica política competitiva, antes que ocorresse a própria institucionalização das regras desse jogo. Ocorreu aqui um tipo de engenharia política, no qual a política social teve papel importante na estruturação da ordem que emerge com a industrialização da sociedade, a partir dos anos 30. "*A política social foi utilizada como instrumento de engenharia para dar resposta ao problema da participação ampliada em um contexto de baixa institucionalização liberal*" (SANTOS, 1993, p. 30). Portanto, a questão do baixo grau de efetividade dos direitos econômicos, sociais e culturais e sua relação com os direitos civis e políticos, que tanto atormenta os movimentos de direitos humanos hoje, não pode ser explicada pela facilidade de garantia dos últimos e pela dificuldade de ampliação dos primeiros, como às vezes se propugna.<sup>6</sup> Ambos são grandes desafios à consolidação de uma ordem democrática.

É um equívoco, portanto, acreditar que o drama das jovens democracias como a brasileira se concentra apenas no encaminhamento de uma agenda social que contemple os direitos econômicos, sociais e culturais. Nas condições atuais e na dimensão que se pretende atingir, que exige uma nova sinergia entre Estado, mercado e sociedade civil para se pensar desenvolvimento (WOLFE, 1992), diferente portanto, dos direitos sociais possíveis no período de industrialização a que se refere Wanderley Guilherme, não há como pensar esta agenda fora do processo de consolidação democrática, que requer a remoção de entraves para o exercício da cidadania e a afirmação de uma esfera pública que altere o modelo vigente de democracia sem cidadania (PINHEIRO; SOUZA, 2000).

Além disso, esta agenda social não é uma questão adicional do processo de consolidação da democracia, nem virá automaticamente com ele. As organizações da sociedade civil<sup>7</sup>, e mais especificamente as organizações de direitos humanos, tiveram um papel central, nos últimos 30 anos, na defesa e na promoção dos direitos humanos no país. Com sua prática contribuíram para evidenciar os limites da democracia e da cidadania existentes. Este processo ainda se desenvolve, em conjunto, indicando que a busca de direitos civis que expressem a vigência dos direitos humanos continua sendo um dos desafios à consolidação democrática.

Ao incorporar de maneira taxativa a reivindicação dos direitos econômicos, sociais e culturais como um componente central da agenda de direitos humanos no Brasil, na década de 90, as OSC seguiram uma tendência mundial, a partir do avanço conceitual do tema com o fim da tese da geração de direitos.<sup>8</sup> Esta estratégia está plenamente justificada pela crítica às carências da democracia brasileira nesse terreno. Pode ser uma perda, contudo, a oposição entre esta agenda e os direitos civis nas tarefas de consolidação democrática, pois esses estão ainda longe de serem universalizados.

Desta forma, a dicotomia entre formal e informal empobrece a agenda de direitos humanos no país. A necessidade de expansão dos direitos econômicos sociais e culturais não deveria ser colocada como uma crítica aos avanços observados no encaminhamento da pauta de

direitos civis, que não podem ser taxados de formais e ainda estão longe da universalização. Ainda no terreno dos direitos civis, a situação brasileira caracteriza o que O'Donnell (1997) define como democracia de baixa intensidade. O drama do processo democrático em curso no Brasil – assim como na maioria dos países da América Latina – é que não há nada também que garanta a superação desse estágio de democracia de baixa intensidade, no qual os direitos são formais para todos, mas efetivos somente para alguns, para um estágio mais universalista em que pelo menos a lei possa valer de maneira igual.

O problema, portanto, não se restringe ao funcionamento prático dos arranjos institucionais. Não que esta seja uma questão menor no Brasil de hoje, ao contrário. Além da democracia política ou poliarquia em um ambiente em que os atores democráticos já não têm como principal preocupação evitar a regressão autoritária, outros critérios que permitem falar em consolidação democrática continuam precários (O'DONNELL, 1988). Por exemplo, nem todos os atores políticos e sociais que controlam recursos de poder sujeitam suas relações às instituições da democracia política e apostam que elas vão durar indefinidamente; O “consenso procedural” e a necessária incerteza de resultados de eleições futuras, limpas e competitivas ainda é visto com reservas e carece de um teste<sup>9</sup>. O avanço das relações políticas não encontra similaridade com o avanço de práticas democráticas em outros planos da vida social. Existem mecanismos efetivos para punir atos anti-republicanos de governantes e funcionários que não se sujeitam à distinção entre o público e o privado, mas é notório que esta prática é utilizada em todas as esferas da administração pública, com sucessivos casos envolvendo figuras públicas de destaque na sociedade política.

Neste sentido, o relevante é saber se a democracia brasileira tem fôlego para continuar se mantendo sem entrar definitivamente no caminho que segundo O'Donnell (1997) caracteriza a tendência de morte lenta, pois a possibilidade da morte rápida, como descreve este mesmo autor, não se configurou. É disso, fundamentalmente, que se trata aqui. Isto é, não se trata de opor democracia formal à democracia substantiva, menos ainda, resgatar o conteúdo de classe da democracia como expõe por exemplo uma abordagem marxista clássica, opondo democracia burguesa à democracia popular ou proletária. Mas parece pertinente saber se

mesmo em uma análise em termos estritamente dos direitos civis clássicos, no caso brasileiro é possível se falar em consolidação democrática.

No caso brasileiro, observando a consolidação democrática pela ótica dos direitos humanos, parece mais pertinente afirmar que a democracia ainda não se consolidou. Existe um fosso que expressa tanto carências fruto da pobreza e da desigualdade quanto um baixo grau de expansão dos direitos civis para toda a população. O' Donnell (1997) lembra que a existência desse fosso nas novas democracias não implica, necessariamente, a eliminação da democracia política. Ele cita como exemplo a situação da Índia onde a poliaquia sobrevive em um contexto de pobreza e desigualdade. "*O exemplo da Índia demonstra que a poliarquia pode sobreviver por um grande período em uma realidade de grande pobreza e desigualdade*" (O'DONNELL, 1997, p. 347). Para ele as novas democracias na América Latina também estão suportando uma série de crises, que incluem um rápido empobrecimento de amplos setores da população, sem que as tentativas de golpes militares ou levantes revolucionários consigam se impor como alternativa.

Stepan (1988) chama a atenção para as inúmeras tarefas ligadas à consolidação da democracia no Brasil, que seriam cada vez mais complexas e mais problemáticas que se pensava, após o fim do regime militar em 1985 e a convocação da Assembléia Nacional Constituinte. Sua questão era saber se a energia criada na resistência anti autoritária seria "*sustentada pela sociedade e se poderia garantir a democracia política e, ao mesmo tempo, expandir seu conteúdo social e econômico*" (STEPAN, 1988, p. 11). Sua dúvida se dá pela constatação de que à medida que os anos 80 vão chegando ao fim, constata-se que no Estado brasileiro e na sociedade ainda era fraquíssima a noção dos direitos de cidadania, e que o nível de desigualdade social e econômico continuava altíssimo. A questão da desigualdade vai ganhar grande destaque no debate político nacional, na década de 90, especialmente a partir da metodologia utilizada para medir o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, lançado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD<sup>10</sup>.

A demanda que dá conteúdo aos direitos humanos configura um conjunto de valores morais e políticos que dizem respeito à garantia de um tratamento respeitoso a todos os cidadãos e cidadãs, permitindo, também, a autonomia de cada indivíduo. Insere-se portanto no processo de transformação qualitativa da democracia. Este processo pressupõe uma transformação superior do ambiente propiciado pela poliarquia. O desafio é romper o vazio entre esses valores e a sua efetivação. Esta transformação não se dá automaticamente pelo simples desenvolvimento da democracia política. É a capacidade dos diversos atores comprometidos com esta agenda que visa dar nova qualidade à democracia que pode ou não superar este vazio.

Consolidar a democracia na perspectiva dos direitos humanos implica, então, alterar a qualidade da democracia. Uma cidadania efetiva não consiste somente na condição de votar e ser votado sem coação. É fundamentalmente uma relação entre os cidadãos e cidadãs e o Estado e entre os próprios indivíduos (O'DONNELL, 1997). Não há diferença, portanto, no que diz respeito ao cerceamento da cidadania, a coação do eleitor e os diversos tipos de atentados perpetrados no cotidiano contra pessoas ou grupos desprotegidos, como acontece por exemplo quando uma mulher sofre agressão ou quando ocorrem as invasões de casas por parte da polícia, fato corriqueiro nos bairros pobres de diversas cidades do Brasil e de outras cidades da América Latina. O Estado de direito deve ser o suporte principal dessa cidadania, e como tal não existe para grandes camadas da população nas democracias existentes no Brasil e na América Latina (PINHEIRO; KAHN; POPPOVIC; 1993).

A sociedade civil foi reinventada no Brasil no processo de luta pela democratização. O desmonte do regime autoritário foi fruto da dialética entre a própria concessão de setores do regime que desenharam a estratégia da abertura lenta, gradual e segura e a estruturação de uma sociedade civil que se expande e constitui inúmeras formas associativas de expressão, a partir da luta inicial por liberdade política. Nos anos 80 multiplicam-se os movimentos sociais voltados para a defesa e promoção de direitos específicos de diversos grupos sociais. É neste período que a temática dos direitos humanos se expressa nas reivindicações por direitos econômicos, sociais e culturais dos segmentos vulneráveis, excluídos e das minorias.<sup>11</sup> Nesse

processo são criados laços de solidariedade, que conseguem mobilizar uma parcela considerável da sociedade que influi positivamente na ampliação da democracia. Mas a realidade brasileira revela também neste período sinais crescentes de expansão de relações sociais incivis (PINHEIRO; SOUZA, 2000) em face do desencanto com as expectativas de conquistas desses direitos e a progressiva afirmação da violência. Assim, a dimensão positiva do sistema social se vê desafiada por outros interesses e objetivos que acabam impondo outras formas de relações sociais que vão no sentido oposto do fortalecimento da solidariedade no seio da sociedade civil. “ *Sobre a consolidação da sociedade civil paira a sombra de uma sociedade incivil, marcada pela brutalidade policial, violência ilegal, as máfias, o crime organizado, os grupos de extermínio e os esquadrões da morte. Ou seja, enquanto as organizações da sociedade civil (OSC) afirmam-se como esteio de uma concepção participativa de democracia, parcelas da sociedade brasileira, cada vez mais, vêm buscando resolver suas demandas através do uso da força física, seja através da privatização da segurança, seja através da privatização do próprio espaço público*” (PINHEIRO; SOUSA, 2000, p. 9).

A qualidade da mediação entre Estado e sociedade na solução dos problemas de governo, de cidadania e regulação dos conflitos sociais se constitui um importante indicativo do processo de consolidação democrática. Este regime político, estruturado em um sistema específico de mediações, além da soberania popular e da eleição livre e do voto universal secreto e da alternância de poder, deve ter como um de seus princípios fundamentais a vigência dos direitos humanos; das liberdades públicas e do Estado de Direito, respeito às minoriais, pluralismo político, representação e participação popular em assuntos públicos (PINHEIRO; SOUZA, 2000).

O objetivo desta dissertação é discutir o desafio que a questão dos direitos humanos apresenta para a consolidação democrática no Brasil, neste contexto marcado por desafios estruturais que apontam barreiras concretas para a expansão da cidadania e garantia efetiva do Estado de Direito. Partindo de uma reconstituição histórica da emergência dos direitos humanos enquanto um tema político durante o regime autoritário (1964-1985), a pesquisa se

concentra no período pós-constituente (1988), até o final do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso. A análise dos direitos humanos no Brasil, neste período, procura explicar o movimento dos atores civis e do Estado<sup>12</sup> na redefinição desta agenda. O cerne da investigação é o impacto imediato que a II Conferência Mundial de Direitos Humanos das Nações Unidas, realizada em Viena, em 1993, produz na agenda brasileira de direitos humanos, cujo ápice é a tentativa de adoção pela primeira vez no país de uma política nacional nessa área, por meio do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), adotado pelo governo federal em 13 de maio de 1996. A reconstrução da história deste programa, ou seja, o que leva o governo a adotá-lo e o porquê desta opção a partir da Conferência de Viena é a principal questão que a pesquisa procura responder. A metodologia utilizada consistiu de entrevistas com atores considerados chave neste processo, revisão de literatura e análise de fontes primárias. Não se trata, portanto, de uma análise dos resultados do programa. Mesmo assim, na parte conclusiva são tecidas considerações gerais sobre seu andamento nos seus primeiros quatro anos de vigência (maio de 1996-maio de 2000).

As entrevistas se concentraram em pessoas dentro e fora do governo, que participaram diretamente na discussão do programa, em parlamentares envolvidos com este tema, e em entidades brasileiras da sociedade civil que são referência nacional e internacional neste assunto. São duas linhas de abordagem articuladas que procuram entender como evoluiu a questão dos direitos humanos neste período no Brasil. Em primeiro lugar trata-se de discutir o desafio que o tema apresenta para o processo de consolidação democrática no contexto interno e a relação entre o Estado e a sociedade civil neste processo. Outro aspecto são as influências externas que vão modificar a relação entre esses dois atores e também alterar suas estratégias, em face da estreita relação que o tema tem com as relações internacionais. Neste último, a discussão se concentra basicamente na evolução da posição internacional do Brasil, que sofreu grandes alterações, especialmente a partir do governo Collor de Mello (1990-1992) e após a Conferência de Viena.

O texto procura mostrar que ocorreram neste período uma série de movimentos internos e externos que influenciam de maneira marcante a postura tanto do governo – alterando de

maneira significativa sua política externa no que diz respeito aos direitos humanos quanto os atores da sociedade civil envolvidos com a promoção e a defesa dos direitos humanos. Procura, ainda, a partir do resgate de alguns acontecimentos históricos recentes e dramáticos para os direitos humanos no Brasil e da discussão sobre alguns indicadores que têm relação com o tema, debater as razões que levaram o governo a assumir um compromisso interno e externo em um assunto espinhoso e marcado por uma realidade estrutural com claros sinais de que mudanças substantivas não ocorreriam em um período de curto e médio prazos.

A hipótese discutida apóia-se na premissa de que, a despeito desta realidade, a decisão do governo de adotar o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH é resultado de uma série de movimentos políticos no plano interno e externo, que propiciaram uma aliança entre setores progressistas no parlamento, no Executivo e na sociedade civil, que procuraram construir uma nova agenda para os direitos humanos no Brasil. O argumento em relação à sociedade civil dos direitos humanos é que ela viveu um período de isolamento político após o reordenamento democrático de 1988 e que valeu-se, também, de fator externo rompê-lo: o processo de globalização dos direitos humanos que vai se manifestar de maneira significativa na esfera pública brasileira.

Argumenta-se em relação às mudanças no posicionamento interno e externo do Estado que os fatores políticos que as impulsionam são praticamente os mesmos, isto é, não existiu nenhuma estratégia de política externa, por exemplo, que justifique as radicais mudanças do Brasil, nesse tema, em suas intervenções nos fóruns internacionais. Desta maneira, a análise do processo decisório para a instituição do programa sustenta que a marca principal que caracteriza a gênese desta proposta pode ser explicada pelas alianças que emergem entre setores considerados progressistas no parlamento e no Executivo – com vínculos partidários distintos – e a sociedade civil, que procuram forçar uma nova agenda de direitos humanos no Brasil, a partir de acontecimentos externos, a despeito das grandes dificuldades de mudanças concretas no plano interno. Ou seja, o PNDH surge a partir do empenho de algumas autoridades que ocupavam posição de destaque no Ministério da Justiça e no Itamaraty, comprometida com este tema e com trânsito político junto ao presidente da República. Este

grupo busca na sociedade civil organizada apoio para impulsionar a proposta, que vai encontrar dificuldades enormes para se disseminar nas instituições públicas do Poder Executivo e também no Parlamento – onde sua base de apoio é minoritária e distinta da base de apoio do governo – e de quem se esperava a aprovação de leis essenciais para a execução do PNDH.

Quais seriam os indicadores políticos que possibilitam uma análise da situação dos direitos humanos no Brasil, na primeira década após o reordenamento democrático propiciado pela Constituição de 1988? Nossa leitura é de que a afirmação dos direitos humanos no Brasil, neste espaço de tempo, transitou de um estágio de denúncia e defesa desses direitos para um patamar qualitativamente superior, com tentativas difusas de afirmação de políticas públicas voltadas para sua promoção.

Assim, neste período, o debate e as articulações da temática dos direitos humanos no Brasil, em alguns espaços políticos onde estiveram presentes o governo federal, parlamento e sociedade civil, avançaram no sentido de se construir uma agenda positiva de defesa, proteção e promoção desses direitos. Nosso objetivo, portanto, é analisar a ação desses atores nesses momentos e o contorno que eles procuraram dar ao tema dos direitos humanos. Dessa forma, a análise se concentra no período pós-constituente (1988) até o final do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1998)<sup>13</sup>, focalizando, simultaneamente, as iniciativas e ações de cada ator.

Em relação à sociedade civil foi dada ênfase na visão dos atores que tiveram presença nos fóruns nacionais e internacionais sobre o tema. Além da Conferência de Viena, são analisadas quatro conferências nacionais de direitos humanos (1996-2000), evento promovido anualmente pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados e organizações da sociedade civil, desde maio de 1996.

No Congresso Nacional, além do trabalho da Comissão de Direitos Humanos da Câmara, foi analisado o processo de tramitação dos pactos internacionais de proteção de direitos humanos aos quais o Brasil aderiu após a redemocratização de 1988, a saber: a)

Pacto de Direitos Civis e Políticos; b) Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; e, c) Convenção Interamericana de Direitos Humanos.

As ações do governo federal analisadas se concentraram na discussão do posicionamento brasileiro sobre o tema diante da sociedade brasileira e da comunidade internacional e nas ações promovidas no âmbito do Ministério de Justiça, nos governos dos presidentes Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, que culminam com a adoção do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) e com a criação da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos. O PNDH sintetiza esforços da sociedade civil e do Estado nos primeiros anos da década de 90, objetivando reorientar a abordagem do tema dos direitos humanos no Brasil. Assim, a reconstrução da história deste programa, ou seja, o que leva o governo a adotá-lo e o porquê dessa opção se impôs enquanto uma questão-chave da pesquisa.

A despeito dos conhecidos problemas de direitos humanos que o país enfrenta é perceptível, também, a ampliação do enfoque desse tema nesse período, passando a compor lentamente a agenda política do país, culminando com a adoção do PNDH. Este se propôs a articular um conjunto de políticas públicas em todos os níveis do Poder Executivo e, ainda, envolver os demais poderes e a sociedade civil em ações voltadas para a defesa e a promoção dos direitos humanos.

A tentativa de implementação de uma política nacional de direitos humanos envolvendo o Estado e a sociedade civil, nos moldes do PNDH, *a priori*, indica que ocorreu neste período, iniciado com a promulgação da Constituição de 1988, uma alteração positiva no conteúdo desta agenda. No entanto, é necessário entender a gênese desta proposta para compreender a que lógicas ela respondeu e, assim, abrir caminhos que talvez possam contribuir com outras pesquisas que se proponham a avaliar estritamente seus resultados.

Para qualificar as ações dos movimentos que ocorrem na sociedade civil, no referido período, o texto identifica e discute suas estratégias diante da ocupação dos novos espaços de participação propiciados pelo reordenamento democrático de 1988 e a utilização dos instrumentos legais que dele emergem. Discute, também, a influência dos fatores externos

responsáveis pelo processo de globalização da sociedade civil brasileira nos direitos humanos, a partir de emergência das redes transnacionais de advocacy (KECK; SIKKINK, 1998). A análise desse processo é feita a partir de uma visão de sociedade civil enquanto um conceito em reconstrução (COHEN; ARATO, 1995). A fonte histórica dessa análise é a expansão das redes globais e regionais de direitos humanos e o ciclo social das Nações Unidas<sup>14</sup>

Da mesma maneira, buscamos analisar o comportamento do governo diante dessas mudanças no cenário interno e externo; como ele reage às novas demandas provocadas e colocadas a partir do desenvolvimento deste processo político que confere aos atores civis melhores condições para exercer e reivindicar direitos; quais iniciativas nascem no Estado para fazer frente ao agravamento da situação dos direitos humanos no país; e, finalmente, no *front* externo, como o governo brasileiro encaminha sua política em face do processo de globalização dos direitos humanos (LINDGREN ALVES, 1994a) e suas conseqüências para os objetivos que o país persegue em sua política externa.

A combinação das questões internas e externas que orientam os movimentos da sociedade civil e do Estado no Brasil, em relação aos direitos humanos, neste período, é a base argumentativa usada para responder às perguntas-chaves sobre como nasce a proposta de política nacional de direitos humanos no Brasil, consubstanciada no PNDH. A identificação e discussão desses elementos permite uma análise crítica sobre a consistência desta proposta que pela primeira vez se propôs a implementar no Brasil um conjunto de políticas públicas envolvendo o Estado e a sociedade na proteção e promoção dos direitos humanos, encaminhando assim ações em uma área crítica e relevante para o desenvolvimento da democracia brasileira.

As características mais marcantes dos movimentos dos direitos humanos no Brasil, nas últimas três décadas, tem pelo menos três fases distintas, a saber: a primeira ocorre durante o regime militar e é marcada pelas reivindicações de liberdades democráticas. Destacam-se neste período os movimentos femininos pela anistia; as atividades promovidas pela Igreja e pelos familiares dos presos, mortos, desaparecidos e exilados; as denúncias de tortura; além dos

trabalhos desenvolvidos por outras instituições civis e pela oposição política, tanto legal quanto clandestina.

A segunda é fruto do reordenamento democrático propiciado pela Assembléia Constituinte de 1987-1988. No decorrer do processo de elaboração da nova Carta, é necessário registrar a importância que teve a estratégia das emendas populares para a construção da agenda dos direitos humanos no Brasil. Os direitos assegurados na nova Constituição e os mecanismos de participação nela previstos desencadeiam movimentos setoriais de direitos humanos em diversas frentes. Um mote político importante nesta fase foi a organização desses segmentos para a regulamentação de alguns capítulos da Constituição, que previam maior participação da sociedade civil na formação, implementação e monitoramento de políticas públicas. É neste período, por exemplo, que se iniciam as discussões sobre o Estatuto dos Povos Indígenas, que se elabora o Estatuto da Criança e do Adolescente, a regulamentação da reforma agrária e, sobretudo, a regulamentação de todo o artigo V da Constituição que trata dos direitos e deveres individuais e coletivos, entre outros.

Outra característica dessa fase é a intensificação do conhecimento público no país e no exterior sobre o incremento da violência urbana e rural, evidenciando fenômenos não exclusivos do país, mas que no caso brasileiro mostra algumas particularidades<sup>15</sup>. Ainda, neste momento, observa-se um grande isolamento dos movimentos de direitos humanos no Brasil, pois como reação a este quadro de violência, desenvolve-se em significativas parcelas da opinião pública a imagem de que a defesa dos direitos humanos favorece os “bandidos”.

Neste período cabe, ainda, destacar algumas alterações na postura do governo no *front* externo, conduzidas pelo então presidente Fernando Collor de Mello. Foi Collor quem pela primeira vez cita positivamente o papel da comunidade internacional no monitoramento dos direitos humanos, durante discurso na abertura anual da Assembléia das Nações Unidas, em 1990 (BRASIL. M., 1995). Para demonstrar essa abertura quebra um tabu, tornando-se o primeiro presidente brasileiro a receber oficialmente no país uma delegação da Anistia Internacional, além de ordenar a explosão de aeroportos privados na reserva dos índios

yanomami, ação que teve grande destaque na mídia nacional e internacional.

O terceiro momento, a nosso ver determinante, inicia-se com o processo preparatório para a Conferência de Viena e culmina com a adoção do PNDH. O contexto geral das violações de direitos humanos neste período não difere muito da fase anterior. Entretanto, é perceptível que nesse processo ocorre uma alteração na postura tanto dos movimentos organizados de direitos humanos quanto do governo federal, em relação ao encaminhamento desta agenda no Brasil, esboçando, em certa medida, uma aliança entre o Estado e essa parcela da sociedade civil. Como se dá esta aliança e quais são seus conflitos inerentes, como se manifestam e concretizam as expectativas de cada parte no processo que leva à adoção do PNDH, são perguntas cujas respostas podem trazer esclarecimentos sobre a consistência desta política e quais são suas possibilidades de produzir bons resultados.

A dissertação está dividida em seis capítulos. O segundo capítulo tem como objetivo reconstruir de maneira sucinta o aparecimento dos direitos humanos no Brasil, enquanto um tema da agenda política, na década de 70, durante o regime autoritário. Assim, discute-se por que os direitos humanos se transformam em um dos eixos de mobilização política pelo fim do regime militar. A defesa das liberdades políticas e a busca de um novo Estado de Direito impulsionam o processo de redemocratização e cria expectativas maximalistas de ampliação das liberdades e rápida solução dos problemas sociais. Quando o regime chega ao fim, em 1985, inicia-se o reordenamento democrático, através do processo constituinte, cujos trabalhos ocorrem nos anos de 1987 e 1988, essas expectativas aumentam, colocando demandas de toda ordem para a nascente democracia.

O terceiro capítulo tem como foco a relação entre os movimentos sociais e o Estado no Brasil, vista a partir do processo de globalização dos direitos humanos. Desta forma, é dado destaque à situação desses movimentos que, após a conquista do objetivo de superação do regime autoritário e estabelecimento de um processo de regras para a consolidação da democracia, passam por um período de isolamento social e político. Este isolamento ocorre principalmente pelo fato de esses movimentos não conseguirem encontrar um novo caminho

para articular a agenda de direitos humanos com as tarefas colocadas pelo processo de construção democrática, reduzindo em um primeiro momento seu foco para as denúncias da violência que cresce no país por diversas razões, entre elas a crise social que não encontra no jogo democrático a solução esperada. Neste período – início no anos 90 –, os movimentos de direitos humanos no Brasil sofrem com o estigma de estarem a serviço dos “bandidos”. O rompimento desse isolamento tem como base de sustentação o processo político global, mediante nova estratégia de ação em rede, como já ocorrera na década anterior, mas desta vez tendo como referência os fóruns internacionais de direitos humanos, no quais também o governo brasileiro passa a ter papel ativo e destacado. Assim, os instrumentos internacionais de proteção e promoção dos direitos humanos começam a receber atenção por parte dos movimentos sociais brasileiros e nesse curso inicia-se uma aproximação entre o Estado e a sociedade civil, que vai aos poucos mudar parcialmente a visão que cada ator tem do outro e, conseqüentemente, modificar a posição de ambos diante das tarefas colocadas para a garantia dos direitos humanos.

O quarto dá continuidade à discussão sobre o impacto produzido pela dimensão internacional, analisando o significado da Conferência de Viena para os direitos humanos no Brasil. Reconstroi sinteticamente a evolução do sistema internacional de proteção dos direitos humanos, o contexto histórico da Conferência e suas resoluções. Discute, ainda, a trajetória da participação brasileira neste evento, tanto em relação à sociedade civil quanto ao governo. A partir daí apresenta as principais questões que estruturam o diálogo entre estes dois atores e os impactos imediatos que os resultados da conferência produzem no país.

O quinto capítulo é dedicado à elaboração do PNDH. O surgimento da proposta do programa é abordado com base em informações detalhadas do debate sobre sua oportunidade que ocorre no seio do governo, a partir de um núcleo pequeno que contava também com pessoas de fora, com acesso direto e privilegiado ao presidente da República, que assume a delicada decisão de se comprometer publicamente com um programa nacional neste tema. Delicado porque novamente vai gerar expectativas maximalistas em uma área que possui entraves estruturais de grande magnitude, que bloqueiam qualquer tentativa de solução rápida

dos problemas. O capítulo mostra, também, os conflitos no processo decisório sobre o conteúdo do PNDH, as propostas e expectativas da sociedade civil durante o processo de sua elaboração, os eixos políticos que prevaleceram na definição final do programa e suas metas lançadas para o Estado e a sociedade implementarem.

O sexto capítulo está voltado para a análise do impacto político imediato do PNDH no plano interno e externo. Discute as dificuldades que a proposta vai encontrar para adquirir base política de apoio e encaminhamento prático de suas metas na arena legislativa. Traça, ainda, a trajetória de participação da sociedade civil no apoio ao PNDH, nos primeiros anos, mostrando por que as expectativas positivas com essa política acabam levando ao desencanto e ao pessimismo com as possibilidades do programa.

Na conclusão, além de um resumo das questões centrais que a pesquisa procurou esclarecer, é feita uma análise panorâmica de alguns resultados práticos que o PNDH produziu no tema dos direitos humanos no Brasil, sem pretensão de caracterizar um balanço geral do programa, tarefa essa que exige um investimento específico e também maior distanciamento histórico.

---

## Notas

<sup>1</sup> Alguns desses indicadores serão apresentados nos capítulos seguintes.

<sup>2</sup> Entrevista ao autor.

<sup>3</sup> A referência aqui é ao processo de transição para a democracia em diversos países da América Latina, nos anos 80, entendendo-se por "primeira onda" as transições ocorridas na Europa (Portugal, Grécia e Espanha) na década de 70. A rigor, esse processo não se restringe à América Latina, pois com outras peculiaridades alcançou também a Turquia e as Filipinas.

<sup>4</sup> A este respeito ver os estudos coordenados por Ricardo Paes e Barros no Ipea, que mostram a estabilidade entre desigualdade e pobreza no país, a despeito de o país possuir renda superior a dezenas de outros países que apresentam índices inferiores de desigualdade. Ver, por exemplo, BARROS, R.P, HENRIQUES, R, MENDONÇA, R.(2000). Desigualdade e pobreza no Brasil; retrato de uma estabilidade inaceitável. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 42, pp. 123-142.

<sup>5</sup> Esta questão será mais bem abordada no capítulo 4, que trata dos resultados da II Conferência Mundial de Direitos Humanos das Nações Unidas, realizada em 1993, em Viena.

<sup>6</sup> Uma das principais críticas dos movimentos sociais ao Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) se refere ao fato de o programa se concentrar nos direitos civis e políticos em detrimento dos direitos sociais, econômicos e culturais. Nosso ponto de vista defende a idéia de que, ao contrário, a efetividade para todas as pessoas das garantias de liberdade e igualdade, ofertadas pelos direitos civis, continua sendo um desafio de igual dimensão na sociedade brasileira, constituindo-se em um dos problemas para a consolidação da democracia.

<sup>7</sup> A partir daqui somente OSC.

<sup>8</sup> Os direitos civis e políticos constituem a chamada primeira geração dos direitos humanos, expressando os anseios e valores da burguesia revolucionária, vitoriosa na luta contra o absolutismo feudal e os ideais que orientam o movimento de independência das colônias americanas. A Declaração de Virgínia, de 12 de junho de 1776, e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão da Assembléia Francesa, de 1789, são os dois documentos mais influentes na definição desses direitos. A segunda geração emerge no contexto de intensa disputa política entre liberalismo e socialismo nas primeiras décadas do século XX e caracteriza os direitos sociais ou coletivos que vão ser normatizados no Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966. A terceira geração incorpora outros direitos como o "dos povos" (no contexto de descolonização do pós-guerra); à paz; a um meio ambiente saudável; à utilização do patrimônio comum da humanidade; da mulher; da criança, entre outros. O conceito de interdependência, inter-relação e universalidade, consagrado pela Conferência de Viena, rompe com esta idéia de geração de direitos.

<sup>9</sup> No caso brasileiro já existe uma experiência significativa de alternância no governo de prefeituras e estados, mas persistem visões de que uma oposição com propostas de mudanças significativas das diretrizes em curso não está preparada para governar e não pode chegar ao poder.

<sup>10</sup> O Índice de Desenvolvimento Humanos (IDH) foi elaborado pela primeira vez pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), com metodologia desenvolvida por Amartya Sen e Michael Lipton. Trata-se de uma ruptura com a idéia de desenvolvimento até então predominante nas instituições internacionais centradas apenas no crescimento econômico e redução da pobreza. O IDH incorpora em sua avaliação um conjunto de itens que amplia a escolha das pessoas como indicadores desse desenvolvimento: assim, temas como

---

educação, expectativa de vida longa e saudável, liberdade política, direitos humanos, entre outros, passam a formar o conceito. Ser mais rico não implica, necessariamente, ser mais desenvolvido.

<sup>11</sup> Muitos desses movimentos já existiam, mas é nesta fase que ganham maior densidade e expressão entidades civis e redes que se organizam a partir de temas como moradia, direitos indígenas, direitos das crianças e adolescentes, meio ambiente, mulheres, homossexuais, movimento negro, entre outros. O conceito de grupos vulneráveis, no caso brasileiro, tem aplicação mais apropriada tanto a segmentos que não têm acesso aos direitos de cidadania, quanto aos grupos diretamente ameaçados de sua própria existência. Neste último caso podem ser incluídos por exemplo meninos e meninas de rua que foram vítimas de grupos de extermínio (processo este que sofreu reversão após intensa mobilização da sociedade e ações políticas promovidas a partir do Congresso) e diversos grupos indígenas vitimados por ações econômicas ou mesmo por pressões psicológicas, a partir da relação estabelecida com a sociedade envolvente, que desconstitui seus laços culturais a ponto de provocar altíssimos índices de suicídios como ocorreu, por exemplo, com o grupo Guarani Kiuwa.

<sup>12</sup> O tema dos direitos humanos faz parte da preocupação de atores diversos na sociedade civil, mas o foco aqui está voltado para as organizações que trabalham exclusivamente com direitos humanos (ONGs, associações profissionais e movimentos sociais). Da mesma forma, as ações estatais focadas são as que partem do governo federal e Congresso Nacional.

<sup>13</sup> Em relação à análise do cumprimento de algumas metas do PNDH, conforme assinalado, este período se estende até maio de 2000.

<sup>14</sup> O Chamado Ciclo Social (conferências globais) da ONU tem início com a "Cúpula da Criança (Nova Iorque, 1990) e inclui também as seguintes conferências: Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992); Direitos Humanos (Viena, 1993); População e Desenvolvimento (Cairo, 1994); Desenvolvimento Social (Copenhague, 1995); Mulher e Desenvolvimento (Pequim, 1995); Assentamentos Humanos (Istambul, 1996) e Alimentação (Roma, 1996).

<sup>15</sup> Uma modalidade que confere especificidade ao Brasil nos indicadores de violência, na década de 90, é o extermínio de crianças e adolescentes em algumas cidades, que deram origem inclusive a uma Comissão Parlamentar de Inquérito na Câmara dos Deputados, que teve destacada atuação, conforme relatado na nota 10.

## 2 OS DIREITOS HUMANOS COMO REFERENCIAL DA LUTA DEMOCRÁTICA CONTRA O REGIME AUTORITÁRIO DE 1964

Este capítulo tem por objetivo apresentar uma recapitulação histórica e concisa da emergência do tema dos direitos humanos como uma questão-chave da luta política que se desenvolveu no Brasil, na resistência ao regime autoritário que se instalou no país a partir do golpe de Estado de 1964. A história dos direitos humanos no Brasil, obviamente, não começa nesse período. Tampouco se explica a ação do movimento democrático, as reações e posições do regime, somente pela ótica dos direitos humanos. A questão posta diz respeito à importância que teve o tema nesse período. Assim, além da centralidade dos direitos humanos para as estratégias de denúncia e constrangimento do regime, importa discutir aqui a estruturação do discurso desses direitos e sua incidência na esfera pública, a partir de seu próprio desenvolvimento conceitual e normativo, que traz implicações múltiplas para a política.

Dessa maneira, procura-se mostrar que a partir do início dos anos 70, o papel que os direitos humanos passam a desempenhar no Brasil já expressa uma consolidação parcial desses direitos em nível internacional, enquanto um conjunto de ações que visam a proteger e promover garantias consubstanciadas na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e nos dois Pactos internacionais aprovados pelas Nações Unidas, em 1966<sup>1</sup>. Discute-se, também, o papel que os direitos humanos exerceram no contexto contraditório das tentativas de consolidação do regime, sua posterior estratégia de abertura e esgotamento, conforme analisa a literatura sobre transição<sup>2</sup>

Esta breve recapitulação visa a estruturar um quadro sintético das conseqüências desse processo, que se desenvolve a partir dos anos mais duros da repressão até a reorganização constitucional-democrática, propiciada pela Constituição de 1988, para o debate atual sobre direitos humanos no Brasil. Dessa

maneira, recapitula-se a trajetória dos direitos humanos enquanto um eixo de resistência ao regime autoritário, a conquista parcial de liberdades políticas na transição lenta e gradual e a busca de um novo Estado de Direito. As expectativas criadas pelo processo de redemocratização e os desencantos com o ritmo das respostas dadas pela nascente democracia completam este quadro.

## 2.1 DESENVOLVIMENTO E CONSOLIDAÇÃO DO APARATO REPRESSIVO

As especificidades do regime político instalado no Brasil em 1964 – seu enquadramento nos conceitos de autoritarismo – suscitam algumas divergências dentro do debate da literatura sobre autoritarismo e transição. Uma referência sistematizada sobre o caso brasileiro é *Autoritarian Brazil*, livro editado por Stepan (1973)<sup>3</sup>. Nele, as análises de Linz (1973) já contrastam com as demais, ao enfatizar que o regime brasileiro não se enquadraria no modelo de regime autoritário nem tampouco se consolidaria, devido às inevitáveis contradições que advinham da estratégia de manter algumas instituições funcionando, mesmo que controladas. Sua crítica dirige-se às análises que usaram o próprio modelo desenvolvido por Linz para explicar a consolidação do autoritarismo na Espanha. Análises formuladas no auge do milagre econômico brasileiro, que enfatizavam a limitada capacidade das antigas lideranças políticas em exercer uma oposição efetiva, a derrota na nova esquerda armada que sem sucesso tentou construir um movimento de insurreição a partir de ações foquistas, além da capacidade demonstrada pelo próprio regime em formular e executar programas de governo.

Para Linz, em vez de um *regime autoritário* o que ocorria no Brasil era uma *situação autoritária*, pois não haveria uma clara fronteira delimitando o que era permitido ou proibido (característica evidente de um regime autoritário como o vivido pela Espanha), na medida em que a institucionalização do regime brasileiro era parcial, sobretudo no período decorrido entre a posse do marechal Castelo Branco, em 1964, e a edição do AI-5, em 1969. Passa a ser muito mais autoritário e principalmente repressivo a partir do AI-5 até o início do Governo Geisel, mas mantém a essência de uma ordem autoritária pouco institucionalizada. Opera com regras móveis, distorcidas e com liturgias próprias de um sistema democrático; mesmo cerceados os partidos continuam existindo, participando de eleições semicompetitivas; mantém um espaço estreito para o funcionamento do Congresso,

Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais (TAVARES DE ALMEIDA; WEIS, 1998).

No debate sobre as razões centrais que justificam o abrandamento da repressão, a abertura e posterior esgotamento do regime, também alimentam discussões sobre o peso político que teve o crescimento da oposição, a expressão da sociedade civil e a própria estratégia de abertura dos operadores da ordem autoritária. Por isso, a transição política articulada por um núcleo do sistema, no governo Geisel, após alguns episódios que evidenciaram uma luta política entre facções militares, também confere uma característica especial à transição brasileira marcada por uma dialética entre a concessão do regime e conquistas parciais da sociedade (STEPAN, 1988).

O discurso mais geral sobre os direitos humanos naquele contexto de Guerra Fria, que na América Latina se materializava na edificação em cadeia de governos militares, cuja justificação era a luta contra o comunismo, não tinha maior apelo. Um aspecto, porém, talvez o que desperta reação mais imediata de repulsa em setores médios e na elite vai provocar tensões no regime desde o seu nascimento : a tortura. Especificamente, a prática de tortura contra opositores políticos. A tortura é prática antiga no Brasil. Sempre foi utilizada contra presos comuns e como método de “investigação” pela polícia, como já apontaram diversos autores (CARVALHO, 1998) (PINHEIRO, 1984), por exemplo. Durante o regime militar, entrou na agenda política, quando passou a atingir os filhos das classes média e alta.

No entanto, a prática de tortura enquanto um procedimento no tratamento do adversário – mesmo em contexto de guerra – recebe oposição quase que absoluta da maioria das correntes políticas. Razões de ordem moral e religiosa também aumentam o repúdio a este ato. No Brasil, os militares nunca assumiram a responsabilidade por essa prática durante o período autoritário, e em diversos

momentos as denúncias de existência de tortura aumentaram as divergências entre facções que disputavam a direção política do regime.

As primeiras denúncias da prática de tortura aparecem já no mandato do marechal Castelo Branco, que governava sob a égide do Ato Institucional Nº I - AI-1, editado no dia 09 de abril de 1964. Apesar da cassação imediata dos principais líderes da oposição, esta primeira fase do regime militar era bastante branda comparada ao que viria depois, no fim dos anos 60 até o término do Governo Médici, em janeiro de 1974. Formalmente o AI-1 preservou a Constituição de 1946, introduzindo inúmeras modificações e manteve o Congresso funcionando, embora com uma lista inicial de 50 parlamentares cassados. A vigência do AI-1 estava prevista para durar até 31 de janeiro de 1966.

Algumas medidas baixadas pelo Comando Supremo da Revolução abriram caminho para o desmantelamento da oposição e o controle total do Estado. Foram suspensas as imunidades parlamentares. Este Comando tinha poderes para cassar mandatos e suspender por dez anos os direitos políticos. Por um período de seis meses ficaram suspensas as regras de vitaliciedade e estabilidade dos servidores públicos. Isto permitiu um processo de expurgo na máquina pública. O AI-1 também estabeleceu procedimentos para a instalação dos Inquéritos Policiais Militares (IPMs), especialmente para incriminar opositores, cujas ações poderiam ser enquadradas como crimes contra o Estado, a ordem política e social ou atos de guerra revolucionária.

Esses poderes exorbitantes permitiram o desencadeamento de diversas ações repressivas contra os opositores do novo regime, inclusive com o uso de métodos de torturas nas prisões, efetuadas em pessoas que se opuseram ao golpe. Mas o regime não era totalmente fechado e algumas garantias continuavam vigendo, entre elas o direito de *habeas corpus*. Também a imprensa em geral continuava atuando com certa liberdade. No Rio de Janeiro, o jornal *Correio da Manhã* fez uma série de denúncias sobre a

existência de tortura às pessoas que estavam sendo presas. Castelo Branco mandou apurar essas denúncias. As investigações foram comandadas pelo então chefe da Casa Militar, general Ernesto Geisel. A conclusão foi de que não havia provas suficientes e as investigações foram suspensas. De qualquer maneira este fato, por algum tempo, quebrou a sistemática da prática de tortura (FAUSTO, 2001).

O regime continuou editando novos atos institucionais, respondendo aos desafios conjunturais, como ocorreu por exemplo com o AI-2, baixado em outubro de 1965, logo após as eleições estaduais, quando mesmo sem seus principais líderes a oposição teve êxito em Estados importantes, entre eles Guanabara e Minas Gerais. Mas a situação geral permanecia inalterada e ainda não havia denúncias sobre prática sistemática de tortura a opositores. Este quadro se altera drasticamente a partir da decretação do Ato Institucional n. 5, com o fechamento político total e o incremento da luta armada.

As modificações autoritárias no governo Castelo Branco se completam com a Constituição de 1967. O Congresso foi fechado durante um mês, em outubro de 1966. Em seguida foi convocado em caráter extraordinário para aprovar um novo texto constitucional, que tinha como eixo a ampliação dos poderes do Executivo no tratamento da segurança nacional. Ficaram de fora, porém, os instrumentos de exceção que antes haviam permitido a cassação de mandatos, a perda de direitos políticos e outras formas de punição.

Durou pouco este perfil ainda brando do regime. O grupo político castelista não conseguiu fazer seu sucessor. O general Artur da Costa e Silva foi eleito presidente, tendo como vice Pedro Aleixo, civil e udenista. Esta dupla, naquele momento, representava melhor os interesses da linha dura nacionalista, então insatisfeita com a aproximação do governo Castelo com os Estados Unidos e com o tratamento dado ao capital estrangeiro (FAUSTO, 2001).

As mobilizações que se seguem à posse de Costa Silva, principalmente no ano de 1968, vão formando um cenário de radicalização política que culmina com novo fechamento do Congresso em 13 de dezembro de 1968, com a edição de AI-5. O pretexto foi a recusa inesperada do Congresso em conceder licença para que o STF processasse o então deputado Márcio Moreira Alves, solicitada pelos ministros militares. Moreira Alves havia feito um discurso que segundo os militares ofendia as Forças Armadas. O texto com o conteúdo do discurso fora distribuído nas unidades militares para criar um clima de mobilização entre a tropa.

Este episódio serviu para justificar o fechamento total do regime. As razões reais, no entanto, localizavam-se nas mobilizações políticas em prol da redemocratização. Lideranças da oposição se aproximavam, incluindo figuras que se encontravam em lados diferentes quando ocorreu a queda do presidente João Goulart. Exilado no Uruguai, Jango se encontra com Juscelino Kubitschek e César Lacerda, quando propõem a formação da Frente Ampla pela volta da democracia.

Essas articulações se somavam à crescente mobilização da sociedade e à emergência dos primeiros movimentos dos grupos armados de esquerda. Um processo que em pouco tempo no seio da esquerda vai deixar somente o Partido Comunista Brasileiro (PCB) de fora da estratégia de luta armada. Sai das fileiras do PCB um dos primeiros grupos da guerrilha, a Aliança de Libertação Nacional (ALN), liderada por Carlos Marighela, deputado constituinte em 1945 e liderança importante do partido. Também a Ação Popular (AP), de origem católica, já havia optado pela luta armada. Somam-se a essas duas primeiras organizações agrupamentos de matizes maoístas, estalinistas e trotskistas, que se jogam nos anos seguintes na guerrilha urbana e rural, sendo que neste último caso a que teve maior expressão foi a Guerrilha do Araguaia, comandada pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB), que vai durar até a metade da década de 70.

Em março de 1968 a morte do estudante secundarista Édson Luís, no Rio de Janeiro, durante pequena passeata iniciada no restaurante Calabouço, que fornecia alimentação subsidiada aos estudantes, impulsiona mais ainda as manifestações de rua puxadas pelo movimento estudantil, cujo ápice foi a histórica passeata dos 100 mil, no dia 06 de julho de 1968, que termina com discursos contundentes no centro do Rio de Janeiro. Duas greves operárias com repercussão também servem para questionar o regime e testar sua capacidade de manter a liberalização restrita que advinha do governo Castelo Branco e que se expressa em termos legais na Constituição de 1967: Em Contagem, região metropolitana de Belo Horizonte e em Osasco, em São Paulo. A greve de Contagem ocorreu sem maior organização e influência das idéias mais radicais que começam a orientar a posição de parte da esquerda. Já em Osasco a greve foi fruto do trabalho conjunto de estudantes e trabalhadores, que ocuparam uma grande empresa. Houve intervenção no Sindicato dos Metalúrgicos e forte aparo militar, com emprego de violência, promoveu a desocupação da fábrica ( FAUSTO, 2001).

A esquerda começa a desencadear ações armadas mais sistemáticas no ano de 1968, que incluíam assaltos para garantir fundos que supostamente iriam financiar a derrubada do regime militar e a revolução socialista. Esses assaltos eram considerados "expropriações". Neste mesmo ano uma bomba foi colocada no consulado dos Estados Unidos em São Paulo. Para a linha dura do regime, esses acontecimentos colocavam em xeque o movimento iniciado em 1964. A liberação restrita era insuficiente. Assim, o episódio envolvendo o deputado Moreira Alves no Congresso caiu como uma luva para o plano de fechamento total. Começa, então, a fase mais dura da repressão, com atos brutais que caracterizam as ditaduras.

## 2.2 TERROR, CENSURA, TORTURA, DITADURA

A despeito das divergências sobre as condições políticas de consolidação do regime autoritário, conforme registrado no debate organizado por Stepan, é incontestável, porém, que nos anos que se seguem ao seu fechamento, romperam-se todos os procedimentos de convivência política. Não havia regras nem limites para a repressão. É certo que de alguma maneira havia uma guerra, uma guerra entre uma parcela da esquerda que buscava estruturar a luta armada a partir de ações de pequenos grupos e que era combatida pelo aparato militar legal e ilegal. Mas as ações que este aparato vai desencadear não se limitam ao combate aos grupos que optaram pela luta armada. E mesmo contra esses são violadas todas as normas internacionais de tratamento dos prisioneiros de guerra. O clima de terror e intimidação atingia a todos. Uma simples mudança de apartamento, por exemplo, exigia o preenchimento de fichas que o síndico do prédio tinha de encaminhar ao Departamento de Ordem Política e Social (DOPS) (TAVARES DE ALMEIDA; WEIS, 1998).

Costa e Silva não completa seu mandato. Ficou paralisado, vítima de um derrame, em agosto de 1969. Seu posto não foi ocupado pelo vice, como previa a Constituição. Os ministros militares formaram uma junta para substituí-lo. Esta junta estabeleceu a pena de banimento do território nacional para ser aplicada aos brasileiros que a juízo do regime eram nocivos à segurança nacional. Estabeleceu também a pena de morte para os casos que seriam enquadrados no conceito de guerra subversiva. A pena capital não chegou a ser aplicada em termos formais, porém, fez parte do cardápio da repressão que contava com execuções sumárias ou como complemento às sessões de torturas. Instala-se um período de terror que se intensifica durante o governo do general Emílio Garrastazu Médici, cuja posse completa a nova quebra da institucionalidade do regime que não permitiu a posse do vice de Costa e Silva. Convencida da impossibilidade de retorno à presidência do

General Costa e Silva, a Junta Militar declara vagos os cargos de presidente e vice-presidente da República. Uma nova eleição é marcada para o dia 25 de outubro de 1969, quando Médici é eleito presidente, tendo como vice Augusto Rademaker, então ministro da Marinha.

Órgãos do aparelho de Estado estiveram à frente das práticas de tortura. O Centro de Informações da Marinha (Cenimar) foi um dos primeiros a ser acusado por essas práticas. Em São Paulo, no ano de 1969, surgiu a Operação Bandeirantes (Oban), ligada ao II Exército, com uma atuação forte no eixo São Paulo-Rio. Como fruto da Oban, surgem em seguida os DOI-CODI, principais centros de tortura do regime militar, que operaram em diversos estados.

A censura era outro elemento que contribuía para a impunidade do aparato repressivo. Os canais de expressão da sociedade estavam quase todos fechados. O regime mantinha uma fachada legal através do funcionamento do Congresso, mas qualquer discurso mais consistente da oposição consentida era motivo para a cassação do parlamentar e fechamento temporário do Parlamento.

Começa então a disseminação de estratégias de resistência e denúncias contra a repressão, envolvendo instituições nacionais e internacionais, cujo carro-chefe é a defesa dos direitos humanos. No plano interno a Igreja era praticamente a única instituição capaz de denunciar publicamente as violações em curso. Desta maneira, coube a alguns setores progressistas da igreja, especialmente da Igreja Católica, o papel de ampliar estas denúncias. A descoberta da tortura enquanto prática sistemática foi um choque para uma parcela da sociedade, especialmente para a classe média e segmentos da elite. Boa parte da juventude que aderiu às organizações da esquerda que praticava a luta armada era oriunda desses segmentos que tinham acesso à universidade. O movimento estudantil era o principal foco de recrutamento desses militantes<sup>4</sup>.

No plano externo a Anistia Internacional,<sup>5</sup> em 1972, produz seu primeiro relatório sobre a tortura na Brasil. A Anistia decide tornar público este relatório com base em informações sobre mortes e tortura de opositores entre 13 de dezembro de 1968 e 15 de julho de 1972, recebidas de diversas pessoas e instituições, com base na violação dos artigos 5, 9, 18 e 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Antes de torná-lo público, o Comitê Executivo Internacional da Anistia fez diversas tentativas de obter autorização do governo brasileiro para conferir *in loco* as denúncias. Por diversas vezes tentou sem sucesso um canal de diálogo com a Embaixada do Brasil em Londres (AMNESTY, 1972). Outras 14 instituições internacionais de direitos humanos, a maioria ligada a grupos religiosos, participaram dessa primeira pressão externa junto às autoridades brasileiras. Como resultados das constantes denúncias da prática de tortura no país após a edição do AI-5, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA, em 1970, também solicitou permissão para investigar as alegações de torturas, mas teve o pedido refutado pelo governo.

Além de considerar tais pedidos uma intromissão indevida nos assuntos internos, o regime alegava que estava em curso no país um processo de guerra interna e que o governo buscava preservar a ordem e combater a guerrilha que queria implantar uma ditadura comunista no Brasil. Argumentava, ainda, que no Brasil havia organismos que produziam seus próprios relatórios avaliando tais denúncias, no caso o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana<sup>6</sup>

O dossiê da Anistia serviu também para questionar e denunciar a farsa desses relatórios aos quais ninguém tinha acesso. O trabalho dos pesquisadores é minucioso, apesar das dificuldades para obter informações. Descreve em detalhes a história de cada caso, os locais onde ocorreram as torturas, as diversas técnicas usadas e uma lista de prisioneiros torturados pelo delegado Sérgio Paranhos Fleury, que se tornou um símbolo desse período mais duro da repressão. Um anexo apresenta a lista de todas as vítimas sobre as quais havia alguma informação

registrada. Outro anexo, mantido em sigilo até pronunciamento formal do governo brasileiro, circulou da maneira restrita entre autoridades de outros governos e de organizações internacionais. Nesse anexo são apresentados 472 nomes de pessoas denunciadas como envolvidas diretamente com a prática de tortura (AMNESTY, 1972).

Foi o primeiro inventário fragmentado do terror de Estado que mais tarde, após o fim do regime militar, seria dissecado em minúcias pelo *Relatório Brasil Nunca Mais*, projeto secretamente coordenado pelo cardeal-arcebispo de São Paulo, dom Paulo Evaristo Arns, e pelo pastor presbiteriano Jaime Stuart Wright, publicado pela primeira vez em 1985, que apresenta a mais completa descrição sobre o que ocorreu no Brasil entre 1964 e 1979 no porões da repressão.

Não é possível compreender esse período somente pela adoção da tortura enquanto prática condenável e ilegal utilizada como arma pelo regime autoritário. *Brasil Nunca Mais*, mostra, ao contrário, a estreita articulação política entre essa prática e o sistema como um todo, entre a repressão e as leis editadas nesse período. A montagem do aparelho repressivo no contexto de ação do Estado autoritário se articula com o aparato legal em que a formação dos processos judiciais e a atuação da justiça, especialmente a Justiça Militar, serve de cobertura para tais procedimentos (ARQUIDIOCESE, 1985).

A tortura marca com precisão o regime autoritário brasileiro. O retrato dessa experiência na história recente do Brasil pode ser repicado em cenas seqüenciais grotescas com inúmeras modalidades de castigo cruel e tratamentos desumanos e degradantes. O Brasil foi palco de experimentos dessas práticas, cabendo aos presos, também, o papel de cobaias para o aprimoramento de técnicas e instrumentos como o pau-de-arara, o choque elétrico, afogamento, "cadeira de dragão", uso de insetos e animais, produtos químicos, entre outros. Não escapou ninguém, nem crianças ou

mulheres grávidas. Intimidação pela tortura, depoimentos forjados e confissões falsas, que abasteceram os autos dos processos judiciais.

O conhecimento profundo e sistemático do que ocorreu nesse período, propiciado pelo *Relatório Brasil Nunca Mais*, tornou-se possível pela astúcia do grupo coordenado por Jaime Wright e dom Paulo Evaristo Arns, nos primeiros dias após a anistia política instituída em agosto de 1979. Advogados de presos e exilados políticos puderam ter acesso aos processos de seus clientes no Superior Tribunal Militar (STM) durante 24 horas. Usaram esse exíguo tempo para fotocopiar os documentos, que foram guardados secretamente até o fim do regime militar, em 1985, quando o relatório foi finalmente concluído e publicamente divulgado (WESCHLER, 1991).

O ambiente de terror só começa a mudar um pouco no ano de 1974. O fim do Governo Médici trouxe expectativas de abrandamento da repressão. Para seu lugar foi escolhido um general que havia sido chefe da Casa Militar no Governo Castelo Branco e opositor da linha dura. Assim como Castelo, Médici também não consegue fazer seu sucessor. O general Ernesto Geisel é eleito em janeiro de 1974, assumindo o governo no dia 15 de março daquele ano. Sua escolha formal inaugura uma nova instância de deliberação, criada por meio de uma emenda à Constituição de 1967: o Colégio Eleitoral, formado por membros do Congresso e delegados das assembleias legislativas dos estados. Como forma de protesto e denúncias, a oposição, representada pelo MDB, lança simbolicamente a candidatura do deputado Ulysses Guimarães, então presidente da legenda.

O Governo Geisel trouxe expectativas positivas no sentido de abrandar a repressão. Especialmente entre a elite crescia a esperança de que o aparato repressivo fosse controlado, acabando principalmente com a tortura aos presos. No fim de fevereiro de 1974 Geisel se encontra com o cardeal de São Paulo, dom Paulo Evaristo Arns, dando os primeiros sinais nesse sentido. Outros emissários da

Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) se sentiram encorajados por conversas similares com o general Golbery do Couto e Silva, então chefe do Gabinete da Presidência (SKIDMORE, 1988). A esta altura a questão dos direitos humanos já era uma das principais bandeiras da luta contra o regime, inclusive no plano eleitoral. Na vitoriosa campanha do MDB para o Congresso, em 1974, que teve forte impacto na proposta de abertura (LAMOUNIER, 1988), formava o tripé da plataforma política da frente democrática<sup>7</sup>

Um fator externo que traz novos problemas para o regime neste tema foi a eleição de Jim Carter nos Estados Unidos. A administração Carter estabeleceu os direitos humanos como ponto importante da política externa americana. O presidente Geisel reagiu de maneira enérgica ao o relatório do Departamento de Estado, com base na emenda Harkin<sup>8</sup> sobre assistência militar. Ordenou o cancelamento de um acordo de ajuda militar vigente desde 1952 e posteriormente, no mês de setembro, de demais acordos de cooperação militar com os Estados Unidos, o que levou ao fim dos relatórios (SKIDMORE, 1988)

A irritação de Geisel com as cobranças americanas a respeito da tortura foram acompanhadas pelo serviço secreto americano. Relatórios desse período já tornados públicos, mostram que o governo dos Estados Unidos acompanhava de perto e com preocupação todos os passos do presidente brasileiro (DOCUMENTO, 2001) Para Geisel – que reclamava da falta de compreensão de seus esforços para controlar a linha dura do regime – a questão dos direitos humanos não passava de um alibi para questionar o acordo nuclear que o Brasil assinou com a Alemanha, em 1975. Tratava-se, do ponto de vista do governo brasileiro, de uma ingerência indevida.

Nesse período, portanto, desenvolvem-se os principais traços da história recente dos direitos humanos no Brasil. Sua expressão se resume basicamente às denúncias de abusos cometidos por este regime contra seus opositores. A ditadura brasileira foi implacável com a oposição em geral e com a oposição de esquerda em

particular. Construiu um aparato repressor ilegal, responsável pela morte e desaparecimento de militantes da oposição. A luta pelos direitos humanos, portanto, vai assumir um papel de destaque no movimento político mais geral de contestação do regime militar e pela volta da democracia. Nos anos mais duros do regime militar a natureza das reivindicações por direitos humanos é essencialmente uma preocupação com os direitos políticos, a garantia de vida e o fim da tortura. Assim, os direitos humanos constituíram parte central da agenda política geral da luta democrática até a conquista da anistia política, em 1979.

## 2.3 ABERTURA, REDEMOCRATIZAÇÃO E EXPECTATIVAS MAXIMALISTAS<sup>9</sup>

O processo de abertura iniciado no Governo Geisel, desde o início caracterizado como lento, gradual e seguro, na prática, só conseguiu manter a lentidão e a seqüência gradual, pois foi tenso e inseguro com sucessivas ameaças de fechamento por parte da linha dura, que se manteve ativa até o fim do governo do último general-presidente, João Baptista Figueiredo. Mesmo após a aprovação da anistia, persistem ações de grupos que desafiam o aval do governo ao processo lento e gradual. O ápice dessas iniciativas foi o atentado no Rio Centro <sup>10</sup>.

Mesmo apostando na estratégia de abertura lenta e gradual e tendo de negociar com a oposição, o regime sempre fez questão de deixar claro seu desejo de controlar totalmente o processo. Esse jogo começou logo no início do Governo Geisel. A resistência da Igreja Católica às práticas de tortura desgastava o regime. Uma das primeiras providências de Geisel e Golbery foi abrir canais de diálogo com a Igreja, estabelecendo certo compromisso com o fim da tortura. Mas essas leves medidas de liberação do regime – inclusive extensivas à imprensa que teve suspensa a censura prévia – foram combinadas com medidas de força para sinalizar a disposição de controle absoluto do processo de abertura. Assim, ao mesmo tempo em que adotava medidas liberalizantes, o Governo Geisel intensificava a repressão seletiva a algumas facções da esquerda. Em 1975, por exemplo, desencadeou forte repressão ao PCB, visto por sua equipe como um dos principais articuladores da vitória eleitoral do MDB em 1974. Em 1976 foi a vez do PCdoB, que teve diversos dirigentes presos e alguns assassinados durante reunião de seu Comitê Central em São Paulo, episódio que ficou conhecido como "Chacina da Lapa"<sup>11</sup>

No contexto da onda repressiva de 1975, ocorreu a morte do jornalista Vladimir Herzog, então diretor de jornalismo da TV Cultura de São Paulo. Suspeito

de ligações com o PCB, Vladimir recebeu intimação do DOI-CODI para prestar depoimento e de lá saiu morto. Grosseiramente seus algozes construíram a versão de que ele houvera se suicidado com uma corda. A morte de Herzog provocou grande indignação e protestos abertos contra o regime. Houve uma mobilização da Igreja e de outras instituições como a OAB para denunciar a tortura em curso no país e os assassinatos que estavam sendo encobertos. O IPM montado para explicar a morte de Herzog foi denunciado como farsa por 1004 jornalistas de todo o país, que assinaram o manifesto "Em Nome da Verdade". (JORDÃO, 1979). No início de 1976, poucos meses após a morte de Herzog, morre em situação semelhante o operário metalúrgico Manoel Fiel Filho, e novamente é apresentada versão parecida de suicídio. Esses dois casos mostram ações desesperadas da ultradireita para barrar a proposta de abertura controlada que estava em gestação (TAVARES DE ALMEIDA; WEIS, 1998). Geisel percebe que não tem controle sobre a situação em São Paulo. O Comandante do II Exército estava dando cobertura a esses atos da repressão. Geisel o demite e coloca em seu lugar um outro general de sua confiança.

Em 1978 avançam as negociações do governo com os líderes da oposição e a Igreja, para discussão da agenda de redefinição das liberdades públicas. Em 1979 o AI-5 deixa de vigor, os direitos individuais são parcialmente recuperados e o Congresso adquire mais independência. Esse processo tem sua continuidade garantida, pois ao contrário dos outros generais-presidentes do ciclo de 1964, Geisel conseguiu garantir seu sucessor. Em 14 de outubro de 1978, o Colégio Eleitoral elege o general João Baptista Figueiredo, que tinha sido chefe de Gabinete Militar no Governo Médici e chefe do SNI no Governo Geisel. Foi outra queda-de-braço de Geisel com a linha dura, que queria emplacar o ministro do Exército Silvío Frota, chegando inclusive a lançá-lo nos meios militares, e que havia organizado sondagens no Congresso (FAUSTO 2001). Para impor sua vontade Geisel demitiu Frota e abafou uma nova tentativa de golpe dentro do golpe.

Figueiredo dá continuidade à abertura. Seus principais operadores políticos eram o chefe da Casa Civil, general Golbery, e o ministro da Justiça, Petrônio Portella. Para retirar a iniciativa da oposição que comandava uma crescente campanha pela anistia política ampla, o governo encaminha ao Congresso sua própria proposta de anistia, que permitia a volta dos exilados políticos, mas livrava também os responsáveis pela prática de tortura, fazendo assim uma importante concessão à linha dura.

Aprovada no Congresso Nacional no dia 22 de agosto de 1979, por escassa diferença de votos (206 a 201) e sancionada no dia 28 desse mesmo mês pelo presidente Figueiredo, a anistia concluiu o primeiro ciclo da abertura, que combinou a própria estratégia predominante do regime autoritário com a pressão da sociedade civil e da oposição parlamentar agrupada no MDB. Foi um processo que levou quatro anos (TREVISAN, 1999) Algumas passagens nos quatro anos anteriores ilustram esta dialética entre as medidas tomadas pelos operadores do regime e as conquistas parciais da sociedade.<sup>12</sup>

Em 1974, o marco inicial é a expressiva votação do MDB nas eleições parlamentares. O partido conseguiu 59% dos votos para o Senado e 48% para a Câmara Federal. Elegeu 16 senadores das 22 vagas em disputa. Não foi possível para o regime ignorar os sinais das urnas. Em 1975, ocorre o primeiro encontro entre o então secretário-geral Thales Ramalho, e o presidente Ulysses Guimarães, do MDB, com o ministro Golbery do Couto e Silva, oportunidade em que a oposição e o governo discutem pela primeira vez o tema da anistia. Junto com mais sete mulheres, Therezinha Zerbini, esposa do general Euryale Zerbini, cassado por ter defendido a legalidade do Governo João Goulart, funda o Movimento Feminino pela Anistia. Por ocasião da Conferência Mundial das Nações Unidas sobre o Ano Internacional da Mulher, realizada no México, Therezinha lê o manifesto do movimento. As manifestações pela morte de Herzog são outro evento marcante do ano de 1975. Em 1976 é a vez de a comunidade científica brasileira se manifestar

publicamente pela anistia, durante a Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC).

Em 1977, no mês de maio, acontece o primeiro ato público em favor da proposta, na Faculdade de Direito da USP. Nessa faculdade, no mês de agosto do mesmo ano, o professor Golfredo da Silva Telles apresenta a "Carta aos Brasileiros", documento assinado por 93 personalidades, que clamava pela volta do Estado de Direito e pela convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte. Acontece, também, o Primeiro Encontro Nacional do Movimento Feminino pela Anistia, que acelera ações conjuntas com outras instituições civis como a OAB, ABI, além da Igreja, já envolvida nas ações contra a repressão e pela democracia.

Em maio de 1978 foi criado o Comitê Brasileiro pela Anistia (CBA), que se estrutura em diversos estados. Em novembro acontece em São Paulo o Primeiro Congresso Nacional pela Anistia, reunindo o CBA e o Movimento Feminino pela Anistia. Pelo lado do governo, Geisel encerra seu último ano de mandato com algumas medidas que antecipam a anistia. No mês de outubro sancionou a Emenda Constitucional n. 11, por ele sugerida ao Congresso, que revogou o AI-5 e todos os demais atos institucionais editados no regime militar. Em dezembro sanciona uma nova Lei de Segurança Nacional, mais branda. Por meio de decreto suspende a pena de banimento que havia sido imposta a 126 pessoas.

Em janeiro de 1979, com a revogação do AI-5, os parlamentares que haviam sido cassados após 1969 retomam seus direitos políticos. A bandeira da anistia ganha mais força, adquirindo inclusive apoios contundentes no seio da Aliança Renovadora Nacional (Arena), partido que dava sustentação política ao regime militar. O mais surpreendente veio do senador de Alagoas, Teotônio Vilela, que em abril daquele ano deixa o partido governista, adere ao MDB e se torna símbolo da campanha. Vilela era o presidente de uma comissão mista do Congresso que analisava o projeto de anistia. Em maio Vilela comanda uma série de visitas pelas

cadeias do país onde estavam os presos políticos. Seus depoimentos sobre esse roteiro ficaram célebres. Ele disse, entre outras coisas, que nas cadeias não encontrou terroristas, mas jovens idealistas que arriscaram sua vida pelo Brasil, acrescentando que convidaria todos para se hospedar em sua casa. A campanha obtinha cada dia mais apoio, mas sua aprovação era difícil e incerta, como expressa o resultado da votação. Figueiredo bancou o projeto dando prosseguimento à distensão política iniciada por Geisel. Em junho de 1979, encarrega seu ministro da Justiça, Petrônio Portella, da redação do projeto de lei da anistia, retirando da oposição a iniciativa de direção do processo de definição da abrangência da proposta.

Figueiredo vai ter de conviver com sucessivas dificuldades para manter a estratégia de controle do processo político. Ao contrário de seus antecessores, enfrenta crise econômica, que traz inflação e desemprego. As insatisfações populares e os anseios de mais democracia e liberdade contagiam a sociedade. Em 1982 são realizadas eleições diretas para os governos estaduais, casadas com a renovação do Congresso, prefeituras e câmaras de vereadores. A oposição ganha os governos dos principais estados como Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro. Um casuísmo eleitoral adotado no ano anterior impediu qualquer tipo de coligação ou voto diferente plural por parte do eleitor. Só eram válidos os votos dados a candidatos do mesmo partido – uma regra feita para impedir coligação entre os partidos da oposição e beneficiar o PDS, partido governista que substituiu a Arena<sup>13</sup> e que garantiu ao governo pequena maioria na Câmara dos Deputados. Os governos da oposição, mesmo limitados pelo poder central, ajudaram a impulsionar a luta democrática, e ao se iniciarem os debates e disputas em torno da sucessão do presidente Figueiredo tiveram papel decisivo na mobilização pela volta das eleições diretas, objeto de uma das maiores campanhas populares na história do Brasil.

A campanha da diretas, em 1984, foi um momento catalisador de diversas insatisfações populares que não se expressavam totalmente na agenda dos partidos.

Junto com a busca de mais liberdade que se materializava no desejo de escolher livremente o presidente da República, gestava-se ampla agenda reivindicativa envolvendo temas como segurança, emprego e melhores condições de vida. A esperança de resolução desses e outros problemas é jogada para a eleição presidencial. Com a derrota da proposta de eleições diretas, a esperança de encaminhamento dessa agenda se transfere para a eleição da Assembléia Constituinte, convocada para 1986. A expectativa era de uma solução simultânea para a fixação dos direitos de cidadania, desenho das instituições do Estado de Direito e solução rápida dos problemas sociais. Criou-se assim enorme demanda para a democracia que a maioria aguardava.

As eleições diretas foram derrotadas, mas a pressão popular colocou em novo patamar a negociação entre a oposição<sup>14</sup> e os descontentes do governo, que não aceitaram bancar contra a opinião pública a continuidade do regime, com um presidente civil que seria eleito no Colégio Eleitoral, no caso o ex-governador de São Paulo, Paulo Maluf, candidato escolhido pelo PDS. Estabeleceu-se uma grande aliança entre o PMDB e os dissidentes do PDS, que formaram o Partido da Frente Liberal (PFL) para eleger no Colégio Eleitoral Tancredo Neves para presidente e José Sarney para vice.

Sarney saíra do partido governista para compor a chapa vitoriosa com Tancredo, mas acaba assumindo o cargo com a morte inesperada do presidente eleito. Seu governo é marcado por disputas entre as correntes mais progressistas que se firmaram na oposição ao regime com o bloco de centro-direita que Sarney articula, composto pelos ex-arenistas e conservadores do PMDB. A forte crise econômica também dificulta sua gestão. A tutela militar é outro elemento importante de sua passagem pela presidência. Mas a transição segue seu curso com ampliação das liberdades políticas, culminando com a convocação da Assembléia Nacional Constituinte, eleita em 1986, cujos trabalhos se iniciam em 1987 e duram até outubro de 1988.

O processo constituinte foi outro importante momento de mobilização popular no país em favor da ampliação das liberdades democráticas e de solução dos problemas sociais. A sociedade participou de maneira intensa pressionando os constituintes no Congresso e nas ruas. Interferiu diretamente no texto constitucional com emendas populares que eram acolhidas a partir de determinado número de assinaturas. Diversas questões de direitos humanos foram objetos de emendas populares. A constituinte foi palco de pressão política dos grupos organizados de direitos humanos, que apresentaram por meio de emendas populares ou através do lobby direto junto aos constituintes propostas em temas como direitos individuais; atendimento às populações vulneráveis como índios e crianças; população afro-descendente; reformas urbanas e agrária; direitos das mulheres, entre outros. Novamente o movimento feminista teve papel de destaque na elaboração de proposta e na pressão política, ação que na Constituinte ficou batizada como o Lobby do Baton.

A Constituição garantiu no plano normativo um avançado cardápio de direitos políticos e sociais em geral, definindo também um escopo de direitos para grupos específicos como índios, negros, criança e adolescente, mulheres, entres outros. Nesse sentido, a Constituição de 1988 se caracteriza enquanto um marco que finaliza o processo de abertura que teve início em 1974 com o presidente Geisel, eliminando os instrumentos autoritários formais e, ao mesmo tempo, provocando o nascente sistema democrático, com enormes desafios para a efetivação de novos direitos que emergem como fruto da luta social.

A transição brasileira foi longa. A histórica tradição de conciliação no país levou lideranças do regime e da oposição a buscarem alternativas de concertação política sem traumas. Ao contrário do ocorrido em outros países vizinhos, como a Argentina, por exemplo, que em 1983, vivencia brusca queda da ditadura<sup>15</sup>, aqui ocorre um processo negociado que se aproxima mais da transição espanhola, cuja síntese foi o chamado "Pacto de Moncloa". Aproxima-se pelo aspecto da

negociação, mas não se completa no sentido de garantir apoio orgânico na sociedade, em face da baixa capacidade e representatividade dos agrupamentos sociais para garantir sustentação a acordos dessa magnitude. A diferença está justamente no maior grau de articulação dos agrupamentos sociais que participaram nas negociações na transição espanhola ( FAUSTO, 2001).

Uma transição híbrida e com diversas particularidades certamente sempre provoca processos também próprios. A transição brasileira tem uma característica marcante ao evitar fortes abalos sociais. Sua estratégia inicial dada pelo próprio regime que a queria "lenta, gradual e segura" não foi radicalmente alterada pela oposição, que não reuniu forças suficientes para isso. Tampouco ocorreu um colapso total do regime autoritário. Houve um misto de tudo isso, uma dialética que resultava sempre em uma composição de forças. Dessa forma, não foram enfrentadas questões cruciais para o avanço da proposta democrática no país, que vão além das garantias dos direitos políticos, conforme analisa Fausto: "*Seria inadequado dizer que esses problemas nasceram com o regime autoritário. A desigualdade de oportunidades, a ausência de instituições do Estado confiáveis e abertas aos cidadãos, a corrupção, o clientelismo são males arraigados no Brasil. Certamente esses males não seriam curados da noite para o dia, mas poderiam começar a ser enfrentados no momento crucial da transição*" (2001, p. 290).

A longevidade e as incertezas no período da abertura ao fim do regime militar (1974-1985) deixaram muitas questões pendentes no entendimento do grau de adesão à democracia no país, e também sobre a própria natureza da democracia em construção. Nesse período se desenvolveram movimentos complexos de oposição ao regime autoritário, provocando todos os tipos de mudança de segmentos da elite no grau de apoio ao regime ou conversão à causa democrática. Generaliza-se nesse processo uma adesão à democracia entre significativos setores da sociedade. Manifesta-se um cansaço com as práticas que cerceiam a liberdade, promovem

perseguições, constroem a atividade política e ditam intervenções do Estado em instituições da sociedade civil. (MOISÉS, 1995, 1992).

Mas a adesão às virtudes da democracia vem junto com grande esperança de solução de inúmeros problemas. Expectativa essa reforçada pelo discurso de oposição desde a campanha da diretas, em 1984, quando foi dada ênfase à livre escolha do presidente da República como um caminho para ampliar a liberdade e também para solucionar problemas econômicos e sociais. Uma expectativa que se repete quando da elaboração da nova Constituição do país, durante o processo constituinte de 1986-1988. Expectativas que já haviam sofrido reversão em alguns segmentos populares no fim da década de 80, quando o país já havia experimentado um governo civil e dois mandatos de governos estaduais, eleitos democraticamente a partir de 1982 (MOISÉS, 1995, 1989).

## 2.4 O COTIDIANO MOSTRANDO A PRECARIIDADE DA DEMOCRACIA

A segurança pública passou a ocupar um lugar de destaque entre os principais problemas a preocupar a sociedade brasileira na retomada da democracia. Para a pauta de direitos humanos, diversas conexões podem ser feitas com esse tema. Apesar da evidente relação entre pobreza e criminalidade, atestada pelos indicadores de violência, especialmente nos bairros pobres dos centros urbanos, onde as condições de vida espelham todo tipo de miséria social e moral, esta questão não pode ser reduzida à parcial explicação que a relaciona exclusivamente à pobreza e à desigualdade. Entre outros motivos porque isto não explica, por exemplo, o fato de a maioria dos pobres não buscar o crime como alternativa de vida, como exaustivamente argumentou Zaluar em diversos trabalhos (1998, 1985, 1983), entre outros autores.

Os bairros que abrigam a parcela majoritária e pobre da população, retrato de precariedade habitacional e degradação ambiental<sup>16</sup>, são também o espaço em que os trabalhadores urbanos, formais e informais, procuram construir outro cenário para viver. Arrumam e enfeitam suas casas, apostam na educação dos filhos, desenvolvem estratégias de sobrevivência, praticam associativismo, reivindicam melhorias e inventam novas maneiras para tornar o ambiente mais alegre e prazeroso (ZALUAR, 1983).

A demanda por liberdade na sociedade contemporânea exige cuidar da segurança. Como responder a esta demanda em sociedades como a brasileira, em que a legitimidade do Estado para exercer o monopólio da violência é baixa e questionada nos locais onde ela se manifesta em maior intensidade? Nos bairros mais violentos dos centros urbanos a presença inesperada e incerta da polícia traz mais pavor aos moradores do que a ação dos criminosos. Em relação a esses últimos, os moradores desenvolvem um conjunto de códigos de sobrevivência que tem regras

claras, mesmo com a privação da liberdade e a inevitável humilhação. Mas em relação à polícia não há regras. Não se trata de complacência dos moradores com os criminosos, mas em certa medida escolha racional pela sobrevivência. *"Embora tanto o bandido quanto o policial tenham imagens carregadas de ambigüidades, é a polícia que aparece quase sempre caracterizada pela completa ausência de moral"* (ZALUAR, 1983, p. 257).

Em consonância com o diagnóstico de Zaluar, Romano (1984) afirma que o que se observa no Brasil pós-abertura é uma onda repressiva e pavor pré-fabricado para garantir a ordem a qualquer preço. Assim, quanto mais o poder se sentia impedido para reprimir diretamente, mais ele incentivava processos simbólicos na mídia que corroboravam para a autodestruição dos dominados.

A campanha pelo fim da tortura contra os presos políticos deixou uma marca forte na história dos direitos humanos no Brasil. Após a anistia e o término dessa prática contra opositores políticos do regime, percebe-se que a sociedade já não estava tão preocupada com esta questão. Como no passado anterior ao regime autoritário, a tortura voltava a fazer parte quase que exclusivamente da realidade das pessoas pertencentes às classes populares envolvidas com algum tipo de criminalidade ou apenas vítimas da ação repressiva ou mesmo ritualística da polícia.

Nesse contexto, a questão dos direitos humanos se desloca para o debate sobre a violência latente na periferia dos grandes centros urbanos, especialmente na relação do aparato policial militar com essas comunidades. O retrato do Brasil pós-anistia revela também um país com inúmeros problemas resultantes do acelerado crescimento urbano produzido pela migração interna, que vai concentrar milhões de pessoas nesse espaço geográfico com precário ou inexistente sistema de planejamento urbano. Sem um sistema capaz de oferecer proteção social adequada a esse contingente humano e na ausência de mecanismos democráticos de participação

e integração política, só sobrou mesmo a força e a truculência para enfrentar o inevitável aumento do crime e da violência. Dessa forma, a comemoração popular pelas conquistas democráticas no início da década de 80 não descortina um novo ciclo de reconciliação política e social. Ao contrário, emerge na esfera pública um conjunto de problemas tão ou mais difíceis e arditos que confunde a sociedade a ponto de desuni-la nas décadas seguintes (ZALUAR, 1998).

Os partidos democráticos que a partir de 1983 assumem governos importantes no país não tinham respostas para esses problemas que começam a inquietar a sociedade, limitando-se à clássica relação entre a pobreza e violência. Os conservadores pediam o remédio de sempre, revelando a histórica despreocupação com as consequências dos métodos policiais brutais no combate ao crime, que nesse contexto apresenta, ao mesmo tempo, aumento de taxas que assumem tendências epidêmicas (PINHEIRO, 1996, 1998a) e novas modalidades criminais como o seqüestro e demais ações criminosas com origem no tráfico de drogas e no crime organizado. O domínio conservador secular, como diz Soares (2000b), naturalizou sua política: *"lançar os agentes da lei como cães contra os pobres, os negros e favelados, os habitantes dos bairros populares, para isolá-los, cercando-os com o cordão sanitário de uma ordem excludente e discriminatória"* (SOARES, 2000b, p. 145).

A tortura continuada contra os pobres que por algum motivo se defrontam com ações policiais nesse ambiente da periferia e nas delegacias é um procedimento comum da polícia, vista por ela como um complemento natural para impor sua autoridade e assegurar o exercício legítimo da violência pelo aparato estatal-militar. Uma prática ilegítima, mas que na cultura predominante no seio da corporação militar é vista com parte constitutiva de sua autoridade.

Em pesquisa durante mais de um ano no conjunto habitacional Cidade de Deus, na Zona Sul da cidade do Rio de Janeiro, Zaluar (1983) mostrou como eram

encaradas com normalidade a tortura e a violência física sobre os presos do posto policial local, culpados ou não. Nada era escondido, pois ao contrário, a publicidade é que conferia ao policial praticante de tais atos a imagem de policial poderoso. Era a maneira pela qual a polícia projetava o medo como sinônimo de respeito. Uma inversão de valores, pois enquanto agentes do Estado não adquiriam o respeito da comunidade mediante outra moral que conferisse legitimidade a sua ação profissional de caráter público.

As organizações da sociedade civil que atuam em direitos humanos e surgem na luta contra o regime autoritário, procuram manter uma agenda de intervenção política no processo da redemocratização. Vão enfrentar nesse contexto grande estigma que por alguns anos leva esses atores a um isolamento político. Ao procurar manter a defesa dos direitos humanos das populações marginalizadas, vão se deparar com inúmeros obstáculos. Já não há mais consenso na elite em combater a tortura, que continuará sendo praticada abertamente contra os presos comuns. Ao se opor às práticas hegemônicas de enfrentamento da violência desenvolvidas pela polícia, serão estigmatizadas como instituições que "defendem os bandidos". "*Nos anos oitenta e noventa, entretanto, o aumento da criminalidade e da insegurança, agora sob um regime democrático, levou indivíduos e coletividades a se voltarem contra a defesa dos direitos humanos, sob pretexto de que esses serviam mais aos criminosos e delinqüentes do que as vítimas*" (PINHEIRO; MESQUITA NETO, 1998).

Enfrentam, assim, dura disputa política em um contexto de recuo na noção desses direitos, para o que Zaluar (1983) já chamava a atenção, analisando o fenômeno da pauta dos direitos de cidadania das classes populares com o advento da abertura política. Um processo que no bojo da crescente violência no país vai consolidar em certos setores da opinião pública a noção de classes perigosas em lugar de classes trabalhadoras. Um exemplo são os meios de comunicação, que já no início da década de 80 davam grande espaço a programas que se nutrem da

exploração do fenômeno da violência e suas manifestações no ambiente das classes populares urbanas.

Zaluar identificava um nexo entre a abertura política e essa visão estigmatizada das classes populares urbanas. A abertura política não permitia que a repressão a esses segmentos que colocavam na esfera pública suas demandas sociais e econômicas fosse feita sem uma justificativa pública. Assim, a imagem do pobre-criminoso-perigoso passou a cumprir também um papel na reação à exigência de cidadania. Através desse retrato, cria-se e desenvolve-se a imagem do *"irrecuperável, do inútil, do nocivo socialmente, que tem que ser contido através da manutenção de um aparato policial sempre presente, vigilante, rápido e implacável na reafirmação dos limites rígidos e fechados impostos às classes populares urbanas no Brasil de hoje"* (1983, p. 276).

No rastro da abertura e no tortuoso caminho da transição para a democracia, desaparece a preocupação com o uso da força indiscriminada por parte da polícia nas ações de combate à criminalidade urbana. Alguns agrupamentos especiais do aparato policial atingem marcas altíssimas de mortes em serviço. Somente no ano de 1982 a Rota da Polícia Militar do Estado de São Paulo, então composta por 830 homens, assassinou 212 pessoas, entre os meses de janeiro e setembro (PINHEIRO, 1984).

Novamente é a Igreja, e em particular a católica, que toma frente da defesa dos direitos humanos enquanto questão que deveria continuar mesmo depois de superada a repressão política. São nos centros de defesa de direitos humanos, que em sua maioria surgem ligados aos trabalhos de alguma diocese, que a agenda dos direitos humanos encontra espaço para se colocar. Também as Comissões de Justiça e Paz em alguns estados reforçam esse envolvimento da Igreja. O Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH), fundado em 1982, que aos poucos consegue incorporar outras instituições da sociedade civil em sua rede nacional,

surge a partir desse trabalho de base religiosa. Nesse período é ainda incipiente a penetração dos direitos humanos enquanto tema mais amplo que diz respeito à cidadania. A defesa dos direitos humanos é ainda dependente da superampliação de um movimento religioso específico, correspondendo, por seu turno, ao encolhimento do espaço ocupado pela cidadania, conforme assinala com precisão Romano (1984).

Em grandes centros urbanos como Rio de Janeiro e São Paulo as taxas de homicídio crescem de maneira assustadora: na região metropolitana do Rio de Janeiro ela triplicou na década de 80, passando de 23 mortes em cada 100 mil habitantes em 1982 para 63,03 em 1990. Nesse mesmo período o crescimento da população da cidade não passou de 1,13%, isto é, ficou praticamente estacionado (ZALUAR, 1998). O aumento assustador dessa taxa se manifesta de maneira abruptamente desigual no conjunto da cidade e nas faixas etárias da população, incidindo principalmente entre os jovens e moradores da periferia pobre.

Situação idêntica se observa em São Paulo nos anos seguintes. Lá o número de homicídios registrados duplicou em 10 anos, pulando de 3.696 em 1985 para 7.358, em 1995 (PINHEIRO, 1996), também distribuído desigualmente entre os bairros e as faixas etárias da população. Em bairros ricos e de classe média como Perdizes, a taxa anual é melhor do que algumas tranquilas cidades européias (3 homicídios por 100 mil), aumentando até 40 vezes na periferia (111 por 100 mil habitantes) em bairros como Jardim Ângela. A violência é maior entre os jovens. Na metade da década de 90, em São Paulo, uma média de 102 jovens com idade entre 15 e 24 anos eram vítimas de homicídio em cada grupo de 100 mil. Nas regiões mais pobres, nessa mesma faixa etária, os números revelam tendências epidêmicas, ocorrendo 222 homicídios por 100 mil habitantes, ou seja, mais de dez vezes a média nacional e quatro vezes a média de homicídios da cidade (PINHEIRO, 1996).

Para fazer frente a esta situação, a resposta do aparato estatal-militar é mais violência. Prevalece na lógica do uso da força pelas polícias militares contra os criminosos – eliminação sumária – a concepção que durante o regime autoritário justificava a liquidação total dos que eram considerados "inimigos internos". Situação que se agrava ainda mais com a proliferação do fenômeno das empresas de segurança privada legais e ilegais. Assim, o país vai vivenciar episódios trágicos de violência policial em flagrante desrespeito aos direitos humanos, que atentam contra a credibilidade da democracia, projetando, também, forte e negativa imagem do Brasil no exterior. Um cenário violento que contrasta com outros avanços experimentados no processo democrático.

Na maioria dos casos a ação brutal da polícia encontrava mecanismos legais que dificultavam a apuração de responsabilidades. A existência de fórum corporativo – a Justiça Militar – para julgar os delitos praticados por policiais militares contra civis, que pela Emenda Constitucional n. 7 de abril de 1977, atribuiu caráter de crime militar a esses delitos, sem entrar no mérito de sua natureza, aumentou ainda mais a sensação de impunidade e o poder do aparato policial para atuar sem controle. O questionamento do papel da justiça militar vai se transformar nos anos seguintes em um dos principais pontos da agenda do movimento de direitos humanos no Brasil, com sucessivas tentativas de alteração da legislação no Congresso.<sup>17</sup>

No ano de 1992, por exemplo, enquanto a sociedade dava sinais de maturidade ao exigir do Congresso o afastamento do presidente Fernando Collor de Mello, devido às denúncias de corrupção em seu governo, por meio do delicado mecanismo de *impeachment*, o país assistia atônito a episódios inconcebíveis de violência policial em uma democracia. Às vésperas das eleições municipais daquele ano, no dia 2 de outubro, durante rebelião na Casa de Detenção, em São Paulo, conhecida como Carandiru, 111 presos são executados no Pavilhão Nove pela Polícia Militar. Em 1993, mais três massacres: no dia 23 de julho, policiais

participam da execução de oito meninos de rua que dormiam próximo à Igreja da Candelária no centro do Rio de Janeiro; algumas semanas depois, no início de agosto, 16 índios Yanomami são mortos na fronteira do Brasil com a Venezuela; ainda em agosto, no dia 29, a polícia militar invade a Favela Vigário Geral e mata 21 pessoas. (HUMAN, 1993, 1994). Esses são alguns exemplos da onda de violações sistemáticas dos direitos humanos, após a redemocratização, propiciadas pelo processo constituinte, que tensionam e desafiam o processo de consolidação democrática no Brasil.

---

## Notas

<sup>1</sup> A *Declaração Universal dos Direitos Humanos* foi aprovada pelas Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Em 1966 são aprovados o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Os dois pactos foram aprovados simultaneamente através da Resolução n. 2.200-A(XXI) da Assembléia Geral das Nações Unidas, em 19 de dezembro daquele ano. Entraram em vigor em datas próximas: três meses após atingirem o número mínimo de adesões (35 Estados). O Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em 3 de janeiro de 1976, e o de Direitos Civis em 23 de março de 1976 (WEIS, 1998)

<sup>2</sup> A literatura sobre autoritarismo e transição é extensa. A referência aqui é à análise de Linz (1973) que mostra o porquê da impossibilidade de consolidação do regime autoritário, e Stepan (1988), que descreve a dialética entre a mobilização da sociedade civil e as estratégias de abertura elaboradas na cúpula do regime como fator determinante para o término do período autoritário.

<sup>3</sup> O livro é fruto de seminário realizado na Universidade de Yale, nos Estados Unidos, no qual participaram e apresentaram documentos de análises sobre o Brasil diversos autores, entre eles, Fernando Henrique Cardoso, Albert Fishlow, Juan J Linz, Samuel A. Morley e Philippe C. Schmitter.

<sup>4</sup> 4.124 pessoas foram processadas durante o regime militar. Das 3.698 cuja ocupação é conhecida, 906 – praticamente uma em cada quatro do total, formando o maior grupo – eram estudantes. Seguem-se 599 profissionais liberais com formação superior (16,2%) e 319 professores, representando 8,6% do conjunto. Dos 9.549 envolvidos em processos – denunciados, indiciados ou testemunhas, sobre os quais existem informações sobre escolaridade, cerca de 60% tinham curso universitário, quase divididos por igual entre os que já haviam completado a faculdade e os que ainda estavam na graduação. Esses números e análise são de Tavares de Almeida & Weis (1998), levantados a partir do trabalho de Ridenti (1993), elaborado com base nos dados do *Relatório Brasil: Nunca Mais*. Ridenti, Marcelo. *O fantasma da revolução brasileira*. São Paulo, Ed. Unesp.

<sup>5</sup> A anistia foi fundada em 1961 pelo advogado inglês Peter Beneson, que ao ler uma reportagem publicada em um jornal de Londres, intitulada "Os Prisioneiros Esquecidos", sobre a prisão de dois jovens por motivos políticos, iniciou através de cartas aos governantes de diversos países um movimento pacífico pelo perdão geral de "presos de consciência".

<sup>6</sup> Este Conselho, criado pela Lei n. 4.319 de 16 de março de 1964, poucos dias antes do golpe militar, curiosamente é outra instituição que continuou formalmente "funcionando" durante o regime autoritário.

<sup>7</sup> A plataforma do MDB era centrada em direitos humanos (liberdades civis), justiça social (distribuição de renda) e desnacionalização da economia (contra a penetração do capital estrangeiro).

<sup>8</sup> Esta emenda exigia a elaboração de relatórios de direitos humanos para todos os países que recebiam assistência militar dos Estados Unidos.

<sup>9</sup> As principais citações históricas desse tópico se valeram de Fausto (2001) e Skidmore (1988).

<sup>10</sup> Depois da aprovação da anistia e da volta dos exilados ocorre um asérie de atentados a bancas de jornais que vendiam periódicos da oposição não-legalizada. Uma carta-bomba foi enviada à sede da

---

OAB no Rio de Janeiro, matando uma funcionária. Essas ações culminam com a tentativa de explosão de bombas em um show promovido por partidos de esquerda, nas comemorações do dia Primeiro de Maio. Milhares de pessoas se encontravam no Rio Centro, no Rio de Janeiro. O fracasso do atentado evitou uma tragédia de grandes proporções. Os artefatos explodiram no carro onde estavam os dois militares encarregados da ação, matando um e ferindo gravemente o outro. O presidente Figueiredo dobrou-se às pressões da linha dura e aceitou a montagem de um IPM falso inocentando os dois militares e jogando a culpa na esquerda. Descontente com essa solução, o general Golbery, chefe da Casa Civil, sai do governo.

<sup>11</sup> No dia 16 de dezembro de 1976 o 2º Exército invade casa no bairro da Lapa em São Paulo, onde se realizava reunião do comitê central do PCdoB. Alguns dirigentes já haviam saído. Dois foram mortos no local (Pedro Pomar e Ângelo Arroio). Outros foram presos, sendo que Batista Drumond foi morto na prisão. Foi o último ato em grande escala da repressão.

<sup>12</sup> *Nota sobre matéria da Folha de S. Paulo.*

<sup>13</sup> Com o fim do bipartidarismo e a reorganização partidária pós-anistia a Arena formou o PDS e continuou sustentando o regime. A oposição passou a se expressar em diversos partidos. O MDB virou PMDB, criou-se o PT e o PDT, entre outros.

<sup>14</sup> A referência aqui é à maioria da oposição que catalisou a mobilização popular fruto da campanha das diretas para negociar o fim do regime via Colégio Eleitoral. O PT adotou uma posição de crítica à negociação por esta via. O PDT foi ao Colégio, mas também não participou do governo de coalizão que se formou através da Aliança Democrática (PMDB e PFL, que surge a partir da divisão do PDS).

<sup>15</sup> Desgastada, a ditadura militar argentina apela para o nacionalismo e retoma a disputa com a Inglaterra pelo controle das Ilhas Malvinas. A derrota para os ingleses e a humilhação sofrida pelo país tiram os militares do poder de maneira fulminante.

<sup>16</sup> Situação que continua precária e desigualmente distribuída, a despeito de o país ter avançado em seu conjunto, atingindo, no ano de 1999, 79,8% de Rede Geral de Abastecimento de Água e 64,6% de Rede Geral de Esgotamento Sanitário. IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio-PNAD, 1999.

<sup>17</sup> Essa questão será abordada nos próximos capítulos.

### 3 MOVIMENTOS SOCIAIS, ESTADO E O IMPACTO NO BRASIL DO PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

Neste capítulo serão analisados e discutidos alguns acontecimentos que modificam substancialmente o posicionamento e as estratégias de atuação da sociedade civil e do Estado diante do tema dos direitos humanos no Brasil. Um olhar voltado para o processo pós-contituente de 1998 e para a explosão de novas denúncias de violações que tomam conta da agenda de direitos humanos no início da década de 90, em um contexto de isolamento dos movimentos sociais envolvidos com esta temática.

O propósito é mostrar como a globalização dos direitos humanos impactou positivamente a agenda brasileira nesse tema. No começo da década de 1990, a sociedade civil organizada que atua na defesa desses direitos no país vivia um isolamento político, com postura centrada basicamente em denúncias de violações e, em parte, como linha auxiliar das teses mais gerais da esquerda. O crescimento da violência trazia novamente para o debate público propostas autoritárias como a pena de morte, que havia sido amplamente rejeitada pelos constituintes<sup>1</sup>. O maior envolvimento das organizações brasileiras com o debate internacional nessa área, a utilização de instrumentos legais como as comissões de inquérito no Congresso, a valorização dos instrumentos internacionais de proteção e a mudança de atitude no governo federal ajudam a romper com esse isolamento abrindo caminhos para uma redefinição dessa agenda – processo esse que ganhará impulso definitivo após a Conferência de Viena.

No início dos anos 90 observa-se no Brasil a emergência de um novo processo de articulação em redes regionais e globais das organizações de direitos humanos. Nos anos 70 e 80 esse envolvimento foi mais restrito e voltado basicamente para uma relação de solidariedade internacional em favor da

democracia e pelo fim da repressão política. Nessa nova fase, a construção das alianças se dá a partir da identificação de interesses comuns tanto com organizações do Sul quanto do Norte. Uma interação que propicia o desenvolvimento de conteúdos temáticos que superam qualitativamente a solidariedade em momentos de atentados aos direitos humanos. Assim, argumenta-se que o desenvolvimento progressivo dessa nova estratégia dos atores civis, que se insere no processo de globalização dos direitos humanos, tem papel decisivo no redirecionamento da agenda brasileira nesse tema. Mas a mudança não é fruto apenas da ação da sociedade civil. Nesse sentido, procura-se recuperar também a importância de ações institucionais propiciadas pelo processo democrático em construção, que ocorrem principalmente nos poderes Legislativo e Executivo.

### 3.1 ISOLAMENTO POLÍTICO E REARTICULAÇÃO DA AGENDA DE DIREITOS HUMANOS NO INÍCIO DA DÉCADA DE 90

A atuação das OSC de direitos humanos no país, no período pós-constituente (1988) até Viena (1993), é marcada por estratégias de resistência, construção de novas alianças e penetração em espaços institucionais. As tentativas de regulamentação constitucional dos direitos individuais e coletivos, inscritos na Constituição, por exemplo, no primeiro momento, foram esvaziadas, com exceção dos direitos da criança e do adolescente, que a partir de extensa campanha na sociedade encontraram apoio suficiente no Congresso para aprovação da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, criando o Estatuto da Criança e do Adolescente, inspirada na Convenção sobre os Direitos da Criança das Nações Unidas, de 1989.

O desenvolvimento de novas estratégias setoriais como fez o Movimento dos Meninos e Meninas de Rua, articuladas com as redes do movimento global dos direitos humanos foi um dos fatores que propiciou mais à frente a ruptura com o isolamento político interno. Esse distanciamento teve como causa alguns fatores-chave. Havia forte resistência de segmentos da sociedade que não aceitavam a defesa que os movimentos de direitos humanos faziam das vítimas do aparato estatal-militar, cuja principal resposta para combater a violência era o estabelecimento de um cordão sanitário para isolar e reprimir os pobres em nome da ordem, conforme discutido no capítulo anterior. Com isso, a repressão contra as classes populares servia também como um freio às exigências de cidadania ampliada, colocando em prática preconceitos que procuravam justificar uma visão criminalizada da pobreza.

O discurso geral de importantes entidades de direitos humanos ajudava a alimentar parcialmente esse cenário, na medida em que suas teses tinham caráter

excessivamente ideológico, voltadas para uma ligação mecânica entre direitos humanos e marxismo, reduzindo a agenda a um confronto de classes, desprezando espaços institucionais e estreitando suas alianças na sociedade, praticamente restritas aos partidos de esquerda e ao movimento sindical<sup>2</sup>.

As bandeiras dos direitos humanos tinham e têm íntima ligação com as demandas desses movimentos sociais e também com os partidos de esquerda . Contudo, têm um espaço para transitar na sociedade, que vai muito além do enfoque desses atores. Ao superar a fase inicial de denúncia contra a tortura e em favor das liberdades democráticas, as OSC de direitos humanos ampliaram seu leque de atuação na esfera pública. Seus militantes não eram vistos apenas como pessoas que durante o regime militar e na campanha pela anistia defenderam os presos políticos.

No período de crise terminal do regime autoritário utilizaram o prestígio adquirido, inclusive internacional, para ampliar seu foco de atuação para outras áreas, agindo com grande desenvoltura no decorrer do processo de redemocratização. As resistências, porém, que encontram quando fazem esse movimento de ampliação da agenda aumentam significativamente. Augustino Pedro Viet, uma das principais lideranças do MNDH, lembra essa mudança de papel de sua organização na sociedade : *"Durante a ditadura nós já sabíamos dos problemas de superlotação nas prisões e o sistema degradante que viviam os presos, não sabíamos, porém, que os métodos de investigação, de prisão arbitrária contra os presos políticos eram os mesmos aplicados contra os presos comuns. Esses métodos continuavam cada vez mais repressivos no período pós-redemocratização. Denunciamos isso, passamos a fazer a defesa dos presos comuns e atraímos parte da opinião pública contra nós e adquirimos a fama de defensores de bandidos"* (VIET, 2001)<sup>3</sup>.

O MNDH chega a conclusão semelhante quando completa dez anos de existência e realiza seu sétimo Encontro Nacional, em Brasília, no ano de 1992. Entre os desafios identificados pelos delegados nesta ocasião consta: "*A ampliação do leque de alianças do Movimento, abrindo a possibilidade de inserção das bandeiras de luta do MNDH, mais além do campo específico das esquerdas*" (MOVIMENTO, 1992, p. 15).

Augustino acredita, inclusive, que possa ter acontecido uma articulação sistêmica contra os movimentos de direitos humanos nesse período, dada a proliferação de programas nos meios de comunicação, especialmente rádios, em todas as capitais e cidades de grande porte, voltados para o tema da violência e que diariamente atacavam as organizações dos direitos humanos, repetindo sem cessar a questão da "defesa dos bandidos". Programas que não tinham como prática dar espaço para as OSC apresentarem seus argumentos. "*Eram programas longos que começavam às 6h e se estendiam até 10h. E em alguns lugares até meio-dia. Todos faziam propaganda contra nós*" (VIET, 2001).

As razões desse ataque sistemático aos movimentos de direitos humanos, além de questionar a defesa que eles faziam dos presos comuns e das comunidades que sofriam com a ação repressiva da polícia, misturam-se com a ação das OSC dos direitos humanos nas lutas sociais. Respeitadas internacionalmente pelo papel desempenhado durante o regime autoritário, essas organizações sentiam seu espaço e projeção diminuírem na sociedade, à medida que se envolviam cada vez mais em manifestações de apoio às ações do Movimento dos Sem Terra (MST), ocupações urbanas, greves de operários e funcionários públicos, entre outras. Não conseguiam espaço para articular a luta dos direitos civis com os direitos econômicos, sociais e culturais. Quanto mais se envolviam diretamente com essas ações, algumas corporativas, mais aumentava o estigma de baderneiros que parte da mídia e da sociedade lhes impunham. Viet reconhece que a despeito da justiça dessas lutas, ocorreu uma insuficiência de

visão estratégica, incapacidade de perceber os prejuízos que esta postura estava causando para uma concepção mais ampla e articulada dos direitos humanos e o isolamento social que isso gerava: *"Limitamos nosso campo de atuação na esquerda e isso nos trouxe um prejuízo na concepção de direitos humanos e passamos a ser identificados com a CUT, o PT, Pcdob, entre outros. A grande maioria dos militantes do movimento vinha da Igreja, especificamente da ala vinculada à teologia da libertação, tinha-mos pouco espaço institucional e parecia estar escrito em nossa testa que direitos humanos era o mesmo de esquerda, oposição a governo constituído e não soubemos trabalhar com isso."* (VIET, 2001).

Acuado pelo discurso conservador em virtude das ações de questionamento da violência do aparato estatal-militar, da defesa dos direitos dos presos comuns e da adesão total à pauta do movimento popular e sindical, a agenda dos direitos humanos reduz sua difusão e peso na sociedade. A expectativa de concretização imediata dos direitos sociais consagrados na Constituição de 1988, em curto espaço de tempo, logo se mostra difícil de avançar, especialmente pela crise econômica e social que o país enfrenta, mas também pelo caráter voluntarista de muitas dessas propostas.

O cenário agrava-se pela dupla derrota política da esquerda: crise de projeto no plano mundial em face da derrocada do socialismo e da perda das primeiras eleições presidenciais diretas no Brasil, depois do regime autoritário. Nas eleições presidenciais de 1989, a quase vitória de Luiz Inácio Lula da Silva sinalizou para esses movimentos grande oportunidade de execução da pauta de reivindicações no movimento social. Nesse sentido, a eleição de Fernando Collor de Mello foi também um duro golpe para a mensagem dos direitos humanos, naquele momento, praticamente refém das bandeiras e estratégias do movimento sindical e popular tradicional. Collor trazia um discurso de desconstrução de

alguns ícones desses movimentos, pois introduzia radical mudança nas orientações econômicas do país.

Não é possível separar as lutas sociais das noções de direitos humanos integrados que contemplam tanto os direitos civis clássicos quanto os direitos econômicos, sociais e culturais. Esses movimentos também são parte constitutiva da história dos direitos humanos. Mas de qualquer maneira pode ocorrer e ocorreu no caso brasileiro, no início da década de 90, uma aliança reducionista das possibilidades de desenvolvimento da agenda desses direitos, conforme reconhece Viet (2001). Isso também faz parte das contradições do discurso da maioria das ONGs envolvidas com essa temática no Brasil. Por um lado, no que concerne aos direitos individuais elas são bastante liberais. Defendem a garantia aos indivíduos de todo o universo de direitos preconizados pelo liberalismo. São a favor dos grupos discriminados como os homossexuais, negros, mulheres, grupos étnicos, entre outros. Mas no terreno econômico não acreditavam em quase nada que não passasse por forte regulação econômica por parte do Estado. São não-governamentais a partir de uma visão de oposição sistemática e permanente entre sociedade civil e Estado, como lembra Bobbio (1992), mas contraditoriamente estatistas quando discutem quem deve dirigir a economia e garantir de maneira substantiva suas reivindicações. Uma situação no mínimo esquizofrênica, conforme analisa Fernandes (1994).

Aos poucos os movimentos de direitos humanos vão conseguindo avançar a partir do desenvolvimento de algumas agendas setoriais que abrem caminho para a ruptura com esse isolamento. Conseguem ampliar o leque de alianças na sociedade, sem perder seus laços com os aliados históricos do movimento social e das correntes políticas de esquerda. Diversos fatores contribuem para a construção desse novo caminho. Três temáticas específicas se destacam nesse momento: criança e adolescente; mulheres e meio ambiente. Soma-se a isso, o progressivo envolvimento desses movimentos com as redes regionais e globais, a

agenda do Congresso Nacional e, contraditoriamente, a própria postura do Governo Collor que promove mudanças na relação do Brasil com a comunidade internacional neste tema, recusando o uso da soberania de cada Estado para encobrir violações dos direitos humanos.<sup>4</sup> Collor dá claros sinais que ajudaram a dispor o país ao monitoramento internacional, abrindo outro *front* importante para reinserção dessa temática na esfera pública.

### 3.2 GLOBALIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL E EXPANSÃO DAS REDES INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS

A despeito da existência de certa vulgarização no uso do conceito de globalização, existe densa literatura abordando a influência dos atores não-estatais na política internacional. A emergência dos temas globais como direitos humanos e meio ambiente permitiu, nas últimas três décadas, melhor direcionamento nesse debate que engloba também a noção de sociedade civil internacional e global. A diversas tentativas de afirmação de uma teoria das relações internacionais, por exemplo, este tema emerge no contexto do chamado "terceiro debate", envolvendo globalistas e realistas<sup>5</sup>.

No centro dessa polêmica estão os questionamentos que os globalistas fazem aos realistas sobre a concepção Estado-cêntrica e sobre a existência de uma hierarquia na agenda internacional, constituída a partir da distinção entre "alta" e "baixa política". "Alta política" na concepção realista seriam os assuntos ligados a questões importantes para o interesse nacional definido em Estado. A segurança militar, por exemplo. Já os assuntos de ordem econômica e social são classificados como de "baixa política" (KEOHANE; NYE, 1973, 1974, 1977). Para os globalistas, a insuficiência do paradigma Estado-cêntrico não implica a negação do Estado nacional como o principal ator nas relações internacionais. Trata-se, basicamente, de um reconhecimento dos atores não-estatais que também influenciam essas decisões. Esses atores tanto podem ser localizados na esfera dos negócios quanto no mundo civil.

A diferença do impacto mais acentuado desse processo nas últimas décadas é também o centro de registro das abordagens que procuram explicar a globalização enquanto fenômeno histórico de expansão e/ou mundialização da sociedade capitalista (IANNI, 1992) e/ou da cultura (ROBERTSON, 1992) e (ORTIZ, 1991, 1993, 1997). A ênfase nas transformações de ordem estrutural que modificaram

de maneira intensa os sistemas de comunicação em escopo planetário, também explicam a natureza intensa das relações globais no período recente (VIOLA, 1992,1995).

A evolução dos direitos humanos desde a proclamação da Declaração Universal de 1948 – que marca o início do desenvolvimento de um sistema internacional de promoção e proteção nessa área, assim como sua disseminação na esfera pública –, insere tais direitos nesse movimento mais amplo de interação entre o local, o nacional e o global. Os direitos humanos se globalizam progressivamente e se afirmam enquanto tema global. O principal marco desse processo, sem dúvida, é a II Conferência Mundial, realizada em Viena em 1993 (LINDGREN ALVES, 1994a) (LAFER, 1994).

As redes internacionais de direitos humanos cumpriram papel preponderante nesse processo. Keck e Sikkink (1998) mostram como se expandiram esses movimentos, desde o século XVIII, com estratégias de ação que ainda se mantêm desde aquele período. Trata-se, portanto, de um fenômeno com antigas raízes, mas é inegável que elas cresceram em número, tamanho e profissionalismo no passado recente. Nas últimas três décadas, adquiriram mais velocidade, densidade e complexidade nos seus laços internacionais. O estudo de Keck e Sikkink investiga o papel dessas redes no movimento pela abolição da escravidão nos Estados Unidos, no fim do século XVIII e início do século XIX. Mostra que, a despeito do peso que tiveram os interesses comerciais capitalistas na Inglaterra no movimento abolicionista naquele período, houve intensa articulação de organizações da sociedade civil, confluindo para esse movimento grupos influenciados pela religião (caso dos movimentos protestantes no nordeste dos Estados Unidos) e pelas idéias iluministas. A reação americana não foi diferente da que ocorre hoje com muitos países que se opõem a campanhas ou críticas externas contra violações de direitos humanos. Os Estados Unidos reagiram com o argumento da soberania na questão da abolição da escravidão. Políticos e

cidadãos alegaram que se tratava de uma intervenção indevida da Inglaterra em assuntos internos, adicionando nesta reação críticas à situação política da Escócia e em outras partes do mundo onde os ingleses mantinham domínio político.

Esta experiência de rede combinou pressão internacional e militância doméstica, articulando grupos nos dois países, que a partir daí abriram novas agendas comuns como o movimento internacional pelo sufrágio feminino, que surge entre as mulheres que atuam nas organizações anti-escravidão nos dois países. Um movimento inicialmente taxado de ridículo, mas que poucos anos depois cresce de maneira extraordinária, influencia o movimento feminista em nível internacional e conquista o direito de voto para as mulheres em diversos países.

As redes antiescravidão utilizaram técnicas e estratégias até hoje em vigor. Uma das principais táticas foi o estabelecimento das informações políticas por meio dos "relatórios dos fatos", algo parecido ao que ocorre atualmente com relatórios da Anistia Internacional e outras ONGs. Um dos relatórios que alcançou maior notoriedade foi o *American Slavery As it is: Testimony of a Thousand Witnesses*. Este relatório se formou a partir de depoimentos de pessoas e *clippings* de jornais. Tornou-se um *handbook* da causa antiescravidão, vendendo mais de 100 mil cópias em sua primeira edição, e continuou sendo impresso e vendido por vários anos. A simples troca de cartas e publicações sobre a realidade da escravidão, relatos orais em eventos e difusão de literatura tratando do assunto também fizeram parte do arsenal das redes antiescravidão.

Algumas características centrais dessas redes no período mais recente são a influência nas posições discursivas dos Estados e das organizações internacionais, a criação de agendas temáticas e, raras vezes, mobilizações de massa. Nos últimos 30 anos – argumentam Keck e Sikkink – as redes de *advocacy*<sup>6</sup>

desempenharam papel determinante no encaminhamento da agenda internacional e doméstica de direitos humanos.

As redes de *advocacy* foram eficientes na criação de mecanismos independentes e com credibilidade a respeito das informações sobre violações de direitos humanos em todo o mundo – situação que não existia até o fim dos anos 60. Keck e Sikkink citam como exemplo o massacre ocorrido na Praça Thatelolco, na cidade do México, no dia 2 de outubro de 1968, objeto de diversas versões que se sustentaram por bastante tempo. O governo mexicano admitiu oficialmente 43 mortes, mas observadores internacionais relataram que houve entre 300 e 500 mortes, além de aproximadamente 2 mil feridos e outras mil e quinhentas pessoas presas. Independentemente da controvérsia sobre os números, o indicador mais importante foi a pequena repercussão internacional que o fato teve. Os Jogos Olímpicos daquele ano foram iniciados apenas 10 dias após o massacre, sem maiores questionamentos dos países e da opinião pública internacional. Um comportamento impossível de se repetir nos dias atuais, diante de um fato grave como esse.

A efetividade do trabalho das redes transnacionais de direitos humanos nos últimos 30 anos, conforme analisam Keck e Sikkink, foi possível devido a algumas estratégias que privilegiaram a construção de consensos, a partir da adesão a valores comuns no terreno democrático. Essas redes constroem ligações entre atores civis, estados e organizações internacionais. Em áreas como meio ambiente e direitos humanos elas disponibilizam recursos políticos internacionais e auxiliam novos atores em suas estratégias de transformação da realidade política interna. Atuam na fronteira da relação entre os Estados nacionais e seus cidadãos e cidadãs, influenciando também mudanças conceituais e práticas do exercício da soberania internacional. São bastante heterogêneas, mas demonstram similaridades em alguns aspectos: centralidade nos valores e idéias de princípios; crença de que os indivíduos podem fazer a diferença na política internacional,

além do emprego de sofisticadas estratégias políticas na elaboração e coordenação de suas campanhas. Podem ser entendidas, também, enquanto espaço político onde diferentes atores negociam de maneira formal e informal os significados social, político e cultural de suas iniciativas.

Um rede transnacional de *advocacy* se viabiliza a partir de uma relação aberta e fluida entre bem informados grupos que trabalham em uma área especializada. Elas não podem ser definidas somente pelo conceito racional de interesse. São inúmeros os exemplos de atores envolvidos com *advocacy*: ONGs nacionais e internacionais trabalhando com pesquisas e informações temáticas; movimentos sociais locais; fundações, mídia; igrejas; sindicatos; organizações de consumidores; intelectuais; programas regionais e internacionais de organizações intergovernamentais; segmentos de governos e parlamentos, entre outros (KECK, 1998).

A aceleração do processo de transnacionalização dessas redes amplia o escopo global dos direitos humanos. Não elimina todas as diferenças na abordagem do tema em cada sociedade, mas torna mais complexas as fronteiras entre os Estados nacionais e as clivagens Norte/Sul, país desenvolvido/em desenvolvimento (INOE, 1995). Com sofisticadas estratégias políticas e apoiadas cada vez mais em recursos tecnológicos, elas viabilizam um discurso em tempo real na defesa dos valores democráticos que perfazem a agenda normativa e política dos direitos humanos.

### 3.3 AÇÃO EM REDE E AS NOVAS ESTRATÉGIAS DA SOCIEDADE CIVIL DE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL

As redes regionais e globais de direitos humanos vão exercer papel positivo e decisivo na rearticulação e reorientação da agenda brasileira de direitos humanos na década de 90, potencializando rico processo já em curso no plano interno. As estratégias políticas e de elaboração teórica em torno de algumas temáticas específicas vão produzir saltos qualitativos nessa agenda. Ocorre frutífero encontro identitário entre experiências que se desenvolviam em outros países, mas até então pouco socializadas.

A Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Rio-92, realizada no Brasil, dá o primeiro impulso na ampliação das relações da sociedade civil brasileira com as redes transnacionais. Na temática mais específica de direitos humanos, porém, essa interação é ainda incipiente no processo de preparação da Conferência de Viena. Na reunião preparatória da América Latina e Caribe, realizada em janeiro de 1993, na Costa Rica, a presença de organizações brasileiras é mínima, como relata Pedro Luís Dalcero, que trabalhava no Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômica (Ibase), ponto focal da Rede Alternex<sup>7</sup>, por onde chegou a notícia da mobilização das organizações civis para um encontro paralelo a ser realizado no contexto da reunião regional oficial na ONU para a Conferência de Viena. Pensando em encontrar muitas organizações brasileiras no evento, ele se surpreendeu com o fato de poucas entidades estarem informadas sobre o assunto, com exceção da Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de São Paulo, que já estava articulada com outras organizações da América Latina. (DALCERO, 2001)<sup>8</sup>.

Para Dalcero, uma possível explicação para o pouco envolvimento das organizações brasileiras nesse debate preparatório de Viena seria a diferença de nossa agenda interna de direitos humanos, mais ampla se comparada aos outros

países da região, incorporando uma pauta voltada para os direitos da cidadania, em contraposição à realidade das organizações do Chile e Argentina (bastante ativas nas articulações), cuja prioridade ainda era a questão dos desaparecidos políticos. " *As organizações brasileiras viviam um outro tempo político. Estávamos no oitavo ano de governo civil, além do próprio governo Figueiredo ter sido um período de abertura. O Chile vivia os primeiros anos do período pós-Pinochet e a Argentina, embora tivesse um período até maior de governo civil, tinha a questão dos desaparecidos como um ponto central, face a dimensão que esse drama teve em sua sociedade.*(DALCERO, 2001).

A diferença de enfoque na agenda de direitos humanos entre as organizações brasileiras e sua parceiras na América Latina é notória e se manifesta na Conferência de Viena. De qualquer modo, esse processo preparatório revela como dado significativo o fato de não haver ainda uma articulação consistente das organizações brasileiras com as redes transnacionais<sup>9</sup>, a despeito da riqueza das ações políticas desenvolvidas no plano interno. Situação que será modificada rapidamente na fase final dos preparativos de Viena e consolidada após a Conferência.

Significativo exemplo dessa intensa movimentação global em torno de uma temática específica, que até o início da década de 90 possui baixa interlocução entre atores civis no plano externo que tinham as mesmas preocupações, pode ser dado pela área da infância. Foi somente no fim dos anos 80 que os movimentos que no Brasil desenvolviam intensa campanha em defesa dos direitos da criança e do adolescente, especialmente o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMNR), tomou conhecimento de ações semelhantes em nível internacional, coordenadas pelo Defense for Children International (DCI), voltadas para a elaboração da Convenção Internacional dos Direitos da Criança. A identificação da pauta da sociedade civil no Brasil com a campanha do DCI aparece como uma revelação surpreendente para Benedito Rodrigues dos Santos,

uma das principais lideranças de ONGs envolvidas com essa temática e ex-coordenador do MNMMR: *"Fazíamos uma mobilização gigantesca no Brasil, procurando denunciar a violência contra as crianças e os adolescentes e buscando construir uma plataforma que os colocava enquanto sujeitos portadores de direitos sem termos idéia da dimensão do que vinha ocorrendo no âmbito internacional (SANTOS, 2000)<sup>10</sup>.*

Um situação no mínimo inusitada, pois o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, que articula no país o Fórum Nacional de Defesa da Criança e do Adolescente (DCA), em pouco tempo, torna-se uma entidade de referência mundial, contribuindo de maneira decisiva no suporte à constituição de uma plataforma internacional dos direitos da infância. O MNMMR passa a participar de inúmeros fóruns internacionais, fortalece a própria rede do DCI e estrutura na América Latina uma rede de entidades ligadas à infância.

A trajetória do MNMMR é também exemplo de reinvenção de estratégias no interior da sociedade civil brasileira. Em seu nascimento ele articula ações múltiplas de denúncias de violência, investindo, ao mesmo tempo, em alianças na sociedade, procurando construir alternativas para viabilizar novas políticas públicas nessa área, subordinadas a um projeto político civilizatório, que apresenta a criança e o adolescente enquanto sujeito em formação, mas também portador de direitos, colocando responsabilidades com a sua proteção que devem ser compartilhadas pela sociedade, a família e o Estado.

O MNMMR começa, então, denunciando a violência institucionalizada que se materializava na carência de políticas públicas, na violência policial contra os que tinham a rua como o espaço de vivência na maior parte do tempo, nas violações que ocorriam dentro do aparelho de Estado em instituições como a Febem e por fim a apresentação sistematizada do fenômeno do extermínio que choca a sociedade e repercute de maneira intensa na mídia nacional e internacional.

A constatação de que havia um processo sistemático de extermínio de crianças e adolescentes no Brasil se dá *pari passu* à constituição de comissões do MNMMR em todos os estados brasileiros. Havia notícias esparsas de que comerciantes contratavam segurança privada para combater pequenos furtos praticados por meninos e meninas que viviam na rua<sup>11</sup>. Com a realização sistemática de assembléias dessas comissões começaram a aparecer denúncias em todos os locais sobre o desaparecimento de crianças e adolescentes. Notícias sobre morte desses menores começaram a pipocar por todo o país. Convencidos de que estava ocorrendo um processo maciço de extermínio, o DCA, a Comissão de Meninos e Meninas de Rua de Volta Redonda (Rio de Janeiro) e a Associação dos Ex-alunos da Funabem conseguiram um mandado do DCI, que tinha status consultivo junto às Nações Unidas para investigar tais denúncias. Para montar dossiês e estudos que mostravam a existência real de um processo de extermínio, o MNMMR busca apoio do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase) e do Núcleo de Estudos da Violência da USP.

A pesquisa realizada em conjunto pelas três entidades resulta no relatório-livro *Vidas em risco*. As suspeitas de extermínio enquanto processo sistêmico se confirmam. Com base nesses dados as entidades propõem a instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito na Câmara do Deputados, que investiga a fundo o problema, mobiliza a sociedade civil, parte importante da mídia e a sociedade política. Esta CPI produz resultados visíveis no constrangimento aos grupos de esquadrões e empresas privadas de segurança suspeitos de envolvimento com o extermínio. Miranda (2001)<sup>12</sup> acredita que diversos grupos de extermínio no Rio de Janeiro, São Paulo e especialmente em Minas Gerais foram desarmados pelo peso do trabalho desta CPI.<sup>13</sup>

Com a incumbência de "investigar o extermínio de crianças e adolescentes no Brasil" a CPI foi instituída no dia 28 de maio de 1991, medianterequerimento da Deputada Benedita da Silva, subscrito pela deputada Rita Camata e pelo

deputado Célio de Castro . Foi instalada no dia 2 de abril de 1991 e funcionou até 20 de fevereiro de 1992, tendo nesse período visitado oito cidades em sete estados, entrevistado seis governadores, realizado 41 audiências públicas, recolhido 73 depoimentos de membros da sociedade civil e 41 depoimentos de autoridades públicas federais, estaduais e municipais. Utilizou, ainda, como fonte complementar de diagnóstico, informes, pesquisas, relatórios e outras publicações de diversas instituições, que subsidiaram as investigações dos parlamentares e constituíram volumoso e valioso acervo sobre o tema, que se encontra no Congresso Nacional.

A CPI do extermínio de crianças e adolescentes foi também o primeiro fórum com visibilidade pública no início da década de 90, que começou a criar na comunidade brasileira de direitos humanos um consenso a respeito da necessidade de se organizar um movimento para tirar da justiça militar o julgamento dos crimes contra civis, praticados por policiais militares. Como desdobramento de seu relatório a CPI propôs por consenso seis projetos de lei e uma PEC, sendo que o primeiro projeto (PL n. 2.801/92) visou alterar o Código Penal Militar e o Código de Processo Penal Militar, remetendo à justiça comum o julgamento de crimes cometidos contra civis (BRASIL. Congresso. C., 1992).

Algumas iniciativas das organizações ligadas à defesa da criança e do adolescente e dos poderes Executivo e Legislativo, em apenas três anos (1989-1991), mostram a eficácia da estratégia de disseminação de informações e ampliação das alianças na sociedade civil, na sociedade política e no Estado, que foram decisivas para colocar esta temática na agenda nacional, provocando, ao mesmo tempo, ações de resistência, defesa e promoção de direitos. A seguir alguns exemplos dessas ações<sup>14</sup>.

1989

- Criação do Comitê Permanente de Defesa da Criança e do Adolescente, englobando diversas entidades não-governamentais do Estado do Rio de Janeiro.
- II Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua, em Brasília. Participam do encontro 750 delegados de todo o país e dezenas de entidades de Defesa dos Direitos Humanos e representantes do Ministério da Justiça, OEA, Unicef e DCI.
- Divulgação do dossiê "Crianças e adolescentes no Brasil: A vida silenciada", preparado pelo MNMMR/Ibase, com referência numa pesquisa realizada em vários estados do Brasil, que constata o assassinato de 1.397 crianças no período de 1984 a 1989.
- "Caminhada pelos Direitos da Criança e do Adolescente", da Candelária à Cinelândia, no Rio de Janeiro, com a participação de dois mil meninos e meninas de rua. Participam da campanha várias entidades em favor da aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente no Congresso Nacional. Amplamente divulgada pela imprensa.
- 1º Tribunal Popular da Criança e do Adolescente, no Rio de Janeiro. Mais de 200 pessoas se reúnem para o julgamento simbólico dos assassinatos de crianças e jovens, com a participação de 17 entidades da sociedade civil.

1990

- A deputada Benedita da Silva faz pronunciamento na Câmara dos Deputados, no dia 24 de abril. Denuncia o extermínio de crianças e

adolescentes no Brasil, cita a Revista do Centro de Articulação das Populações Marginalizadas (Ceap) sobre o tema e faz um histórico dos grupos de extermínio ao longo das décadas anteriores. Menciona, ainda, que nos três anos anteriores, cerca de 650 policiais foram expulsos das corporações militares por motivos vários. No dia seguinte, Benedita apresenta requerimento solicitando a instalação da CPI na Câmara dos Deputados para investigar o extermínio.

- Lançamento oficial da revista do Ceap sobre o extermínio de crianças e adolescentes no Brasil provoca a primeira audiência com o ministro da Justiça, Bernardo Cabral, para discutir medidas por parte do governo.
- A Anistia Internacional, em seu relatório " Tortura e Execuções Extrajudiciais nas Cidades Brasileiras" também denuncia o problema. O Brasil é citado como um dos cinco países do continente que mais viola os direitos humanos, ao lado da Colômbia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Peru e Cuba.
- Extingue-se a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem), e cria-se em seu lugar o Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA), com a missão institucional de implantação do novo direito da criança e do adolescente, expresso nas conquistas obtidas pela população infanto-juvenil na Constituição promulgada em 5 de outubro de 1988.
- O presidente Fernando Collor lança o "Ministério da Criança", uma articulação interministerial destinada a encaminhar, de modo prioritário, os programas e ações de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente no âmbito das políticas públicas.
- O presidente sanciona, sem vetos, a Lei n. 8.069 (Estatuto da Criança e do Adolescente), um dos dispositivos legais mais avançados do mundo no que

se refere ao atendimento, promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, que incorpora no direito positivo brasileiro o melhor da normativa internacional neste campo.

- IV Assembléia Nacional do MNMMR aprova moção de repúdio ao extermínio de crianças e adolescentes e pede providências junto ao Ministério da Justiça/CBIA e ao presidente da República.
- Divulgado relatório da Anistia Internacional "Brasil: Crianças Vítimas de Assassinatos e Crueldades", denunciando a existência constante de vítimas dos grupos de extermínio. Baseando-se em pesquisa realizada pelo Ibase/MNMMR, a Anistia publica seus resultados em jornais ingleses na seguinte forma: "O Brasil já encontrou a forma de tirar suas crianças da rua: matando-as". O governo brasileiro contesta a afirmação e a Anistia apresenta pedido de desculpa ao presidente da República.
- O governo brasileiro recebe delegação da Anistia Internacional, acolhe as denúncias por ela formuladas e solicita a ajuda daquele e de outros organismos de defesa dos direitos humanos, até a reversão definitiva do quadro de violência em vigor contra as crianças e jovens em situação de risco pessoal e social.
- Ratificação pelo Brasil do texto da Convenção Internacional dos Direitos da Criança.
- Assinatura de termo de Acordo de Cooperação entre o Ministério da Justiça, o Ministério da Ação Social, através do CBIA e o Unicef, para o desenvolvimento de um conjunto articulado de ações, na área da promoção e defesa dos direitos das crianças e adolescentes em circunstâncias especialmente difíceis.

- O presidente da República reconhece a gravidade da situação e reitera seu compromisso de trabalhar para a reversão do quadro de violência contra as crianças e adolescentes do Brasil, falando perante o plenário do Encontro Mundial de Cúpula Pela Criança, promovido pela Organização das Nações Unidas, em Nova Iorque.
- Audiência do MNMMR com o ministro da Justiça Bernardo Cabral sobre a pesquisa do MNMMR/Ibase. O assunto é levado à reunião do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana.
- Comissão Local do MNMMR de Duque de Caxias prepara novo dossiê sobre ação dos grupos de extermínio naquele município da Baixada Fluminense. Intensificam-se ameaças a Volmer Nascimento, Coordenador Estadual do MNMMR no Rio de Janeiro.
- Ato no auditório da OAB, no Rio de Janeiro, para protestar contra o extermínio e prestar solidariedade a Volmer do Nascimento, ameaçado de morte.
- O ministro da Justiça, Jarbas Passarinho, na condição de presidente do CDDPH, baixa a Portaria n. 6/90, criando comissão com participação paritária entre governo e sociedade civil para elaborar uma proposta de ação, visando um ataque frontal ao problema da violência e do extermínio crianças e jovens.

1991

- O livro *Vidas em risco* - Ibase/MNMMR/NEV-USP, é entregue no Congresso Nacional aos ministros da Justiça, da Saúde e das Relações Exteriores.

- A Câmara dos Deputados aprova a Resolução n. 14/91, que cria a Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Investigar o Extermínio de Crianças e Adolescentes.
- O MNMMR denuncia o assassinato de 24 crianças e adolescentes no Espírito Santo, no período de janeiro a março de 1991. O governador Albuíno Azeredo denuncia que estes assassinatos caracterizam uma ação deliberada.
- O presidente da República assina o Decreto n. 11/91, reestruturando o Conselho Nacional de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, de modo a dotá-lo de meios e recursos para maior e mais efetiva proteção aos direitos da pessoa humana, em geral, e da criança e do adolescente, com especial prioridade.
- A comissão criada pelo CDDPH em dezembro de 1990 apresenta recomendações para a elaboração de um Plano Nacional de Prevenção e Redução da Violência contra Crianças e Jovens, a ser executado, conjuntamente, pelo Ministério da Justiça e o CBIA, com acompanhamento dos membros não-governamentais da Comissão e do Unicef.
- A Comissão é transformada em Grupo Permanente de Trabalho, com a função de acompanhar o cumprimento das suas recomendações, no marco da execução do Plano Nacional de Prevenção e redução da Violência contra Crianças e Jovens.
- Os novos governos estaduais, o Ministério da Justiça e o CBIA promovem Encontro Nacional do Sistema de Administração da Justiça, da Infância e da Juventude, com as seguintes autoridades estaduais: *secretários de Justiça; secretários de Segurança Pública; procuradores de Justiça;*

*comandantes de Polícias Militares; chefes de Polícia Civil.* No ato de abertura do Encontro, o presidente da República assina Mensagem encaminhando ao Congresso Nacional Projeto de Lei de Criação do Conanda - Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, órgão paritário, encarregado da formulação da política nacional e do controle das ações destinadas às crianças e adolescentes, em todos os níveis. O presidente e os ministros reiteram o compromisso de combater firmemente a violência e convocam os novos governos estaduais a se engajar neste esforço. O Ministério da Justiça e o CBIA apresentam o Plano Nacional de Combate à Violência, que prevê apoio técnico e financeiro aos estados, municípios e entidades não-governamentais para a execução de programas e ações ligadas à prevenção e redução da violência contra crianças e jovens.

- O Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Cidadania e Justiça, inicia o acompanhamento de um conjunto de casos exemplares, visando à quebra do ciclo da impunidade em relação ao assassinato de crianças e adolescentes nos estados onde se registra maior incidência deste crime.
- O Ministério da Justiça, em ação conjunta com o Ministério das Relações Exteriores e o Centro de Direitos Humanos das Nações Unidas, realiza seminário internacional sobre direitos humanos dirigido a autoridades das áreas de Justiça, Segurança Pública e ação social especializada.
- Mediante de convênios assinados com o CBIA, são repassados recursos para implantação e expansão de 24 (vinte e quatro) Centros Não-Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente em nove unidades federadas.

- O Ministério da Justiça, o CBIA e o Unicef realizam o Seminário Internacional "O Direitos de ter Direitos", com a presença de representantes de todas as unidades federadas, envolvendo as áreas de Segurança Pública, Justiça (Defensoria, Ministério Público e Magistratura da Infância e da Juventude) e entidades não-governamentais. Nessa ocasião é lançada – pela primeira vez no Brasil – uma publicação em língua portuguesa contendo os principais instrumentos da normativa internacional no campo da promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente em face do sistema de administração da justiça.
- A Procuradoria-Geral da República e o CBIA assumem Convênio de Cooperação Técnica e Financeira, visando atuação conjunta e mais eficaz desses órgãos na política de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente no Brasil, conforme a Constituição e a leis brasileiras e a normativa internacional relativa ao tema.
- Cria-se o Conanda através da Lei n. 8.242/92.
- Realiza-se em Maceió, com a participação do Ministério da Justiça, do CBIA e do Unicef, o I Encontro Nacional de Polícias Cíveis com o tema " A Criança e o Adolescente no novo Ordenamento Jurídico"
- O CBIA assina convênio com o NEV-USP para, a exemplo do que já vinha sendo feito na Bahia, iniciar o monitoramento sistemático dos casos de extermínio de crianças e adolescentes nos estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Pernambuco, Amazonas, Sergipe e Espírito Santo.

Este resumo parcial das inúmeras ações na área da criança e do adolescente, ocorridas em três anos, indica o impacto de nova estratégia de articulação da

sociedade civil em um tema sensível para os direitos humanos no Brasil. O apoio externo e a ação combinada de mobilização da opinião pública e abertura para novas alianças na sociedade e no Estado foram capazes de articular uma resistência ao perverso processo sistemático de violência em curso, conseguindo revertê-lo parcialmente (especialmente pela desarticulação e constrangimento dos grupos de extermínio), articular políticas públicas na área e disseminar novos direitos no plano normativo e político, comprometendo diversos atores com sua garantia e promoção.

### 3.4 A TRAMITAÇÃO DOS DOIS PACTOS DA ONU<sup>15</sup> E DA CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS NO CONGRESSO NACIONAL

Conforme assinalado, uma outra arena decisiva para a rearticulação da agenda brasileira de direitos humanos na década de 90 foi o Congresso Nacional, que com a aprovação da Constituição de 1988, havia dado grande contribuição à gramática dos direitos humanos, inaugurando um novo constitucionalismo neste campo (PIOVESAN, 1997). Além dos trabalhos das comissões de inquérito que se dedicaram exaustivamente a alguns temas dessa agenda, outra decisão importante para a ampliar a inserção do Brasil no sistema internacional de proteção foi a aprovação pelo Congresso dos dois Pactos das Nações Unidas e da Convenção Americana sobre Direitos Humanos<sup>16</sup>.

No caso desses três importantes documentos, a decisão brasileira foi lenta e enfrentou algumas resistências no Parlamento no que diz respeito à Convenção Americana. Ela foi encaminhada pelo Poder Executivo por meio da mensagem n. 621, de 28 de novembro de 1985, mas só conseguiu ser aprovada e promulgada em 1992, pelo Decreto n. 678, de 6 de novembro (ANEXO G), quando Itamar Franco ocupava a Presidência, ainda no período de afastamento de Fernando Collor, em função do processo de *impeachment*, momento em que Fernando Henrique Cardoso ocupava o posto de ministro das Relações Exteriores.

A justificativa apresentada ao Congresso para a aprovação da Convenção é um retrato do ambiente propiciado pelo fim do regime militar e início do processo de reordenamento democrático. A justificativa presente da mensagem presidencial reproduz todos os argumentos da Exposição de Motivos preparadas pelo Itamaraty, cujo ministro era Olavo Setúbal e o consultor jurídico, Antônio Augusto Cançado Trindade. Uma leitura atenta dos argumentos preparados pelo Itamaraty revela posições que naquele momento estavam muito além da visão

então predominante de soberania na diplomacia brasileira sobre o tema, que só se modifica, como já salientado, no Governo Collor: "*No campo da proteção internacional dos direitos humanos, os Estados também contraem obrigações internacionais, no exercício pleno de sua soberania, que não pode ser invocada como elemento de interpretação dos Tratados; os tratados humanitários não hão de ser interpretados restritivamente à luz de concessões recíprocas, como nos Tratados Clássicos, uma vez que visam não estabelecer um equilíbrio de interesse entre os Estados, mas sim a proteger os direitos fundamentais do ser humano*", diz o ponto "e" da mensagem encaminhada ao Congresso pelo então presidente José Sarney. (BRASIL, 1986, p. 32). O próprio Sarney, a despeito de ter iniciado o processo de adesão brasileira aos principais tratados internacionais de proteção, até o fim do seu mandato vai se guiar por uma visão clássica de soberania que esteve aquém dessa formulação elaborada pelo Itamaraty.

A explicação mais plausível para o conteúdo desse texto dentro do próprio Itamaraty, além do ambiente de abertura parcial para a adesão ao Sistema Internacional de Proteção, talvez tenha sido exatamente a presença de pessoas de fora da casa ocupando estes postos. Pelo menos em relação aos direitos humanos, o Itamaraty não pode ser acusado de barrar avanços políticos e normativos na definição da política externa brasileira, isto é, nesse terreno não prevalece o espírito de corpo observado em outras esferas analisadas por Cheibub (1990). No período recente, a diplomacia brasileira tem se mostrado mais aberta às iniciativas exógenas que se desenvolvem na sociedade, especialmente na sociedade política.

A tramitação do Pacto de San Jose iniciou-se de acordo com a norma constitucional pela Câmara dos Deputados, onde foi transformada em Projeto de Decreto Legislativo (BRASIL, 1987, p. 187) e correu sem obstáculos de conteúdo e manobras para retardar sua aprovação, na primeira fase em que teve de ser apreciado por duas comissões técnicas (Comissão de Relações Exteriores e Comissão de Constituição e Justiça). Na Comissão de Relações Exteriores obteve

aprovação no dia 21 de maio de 1986, quando foi aceito por unanimidade o parecer do deputado Nelson Morro. Na Comissão de Constituição e Justiça, no dia 26 de novembro de 1986, foi aprovado, também por unanimidade, o parecer do deputado Nilson Gibson, atestando sua constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa. Em 16 de março de 1987 foi lido em plenário e ficou pronto para a ordem do dia. Uma ordem que inexplicavelmente só entrou em votação depois de dois anos, sem que houvesse nenhum pedido de adiamento. Somente no dia 16 de agosto de 1989 foi concluída a votação da Câmara dos Deputados.

O Projeto de Decreto Legislativo aprovando a Convenção foi encaminhado ao Senado<sup>17</sup>, onde poderia ter sido concluído o processo. Lá, teve como relator na Comissão de Relações Exteriores o senador Jamil Haddad. Socialista histórico e defensor dos direitos humanos, Haddad acabou involutariamente retardando o processo de aprovação do texto. Em seu parecer elogiou a iniciativa, mas criticou a decisão brasileira de aderir naquele momento às cláusulas facultativas contempladas no parágrafo 1 do artigo 45, referente à competência da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) para examinar queixas apresentadas por outros Estados sobre não cumprimento de obrigações, e no parágrafo 1 do artigo 65, relativo à jurisdição obrigatória da Corte Interamericana.

Haddad concluiu seu parecer apresentando um emenda inócua que acabou sendo aceita, propondo simplesmente que futuras mudanças na Convenção fossem aprovadas pelo Congresso: "*Ficam sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão da presente Convenção, bem como aqueles que se destinem a estabelecer ajustes complementares*" (BRASIL, 1989, p. 5784). Essa preciosidade obrigou uma nova tramitação e discussão na Câmara dos Deputados, exclusivamente para discutir a emenda aprovada pelo Senado. Novamente ocorreu rápida tramitação pelas comissões técnicas. Na Comissão de Relações Exteriores foi aprovado por unanimidade o parecer do deputado Haroldo Saboia, incorporando a emenda do Senado. Na

Comissão de Constituição e Justiça, igualmente por unanimidade foi aprovado o parecer do deputado Mendes Ribeiro. Com a leitura e publicações dos pareceres dessas duas comissões o projeto ficou pronto para a ordem do dia e aprovação final.

Começa então a obstrução aberta contra o Projeto de Decreto Legislativo que aprovava a Convenção. Em 22 de agosto de 1990 os deputados Amaral Netto (na época líder do PDS) e Gastone Righi (líder do PTB) apresentaram requerimento conjunto solicitando adiamento da discussão por duas sessões. Amaral Netto estava em campanha a favor de sua proposta de emenda constitucional sugerindo um plebiscito para a pena de morte. A aprovação da Convenção era mais um empecilho à sua bandeira, pois o Pacto de San Jose no parágrafo 3 do artigo 4 estabelece a proibição de restabelecimento da pena de morte em países que já a adotaram como é o caso do Brasil: "*Não se pode restabelecer a pena de morte nos Estados que a hajam abolido*" (ANEXO F). Essa manobra foi completada por outro requerimento conjunto apresentado em plenário pelos deputados Genebaldo Correia (representando a liderança do PMDB) e Jesus Tajra (pela liderança do PFL), no dia 25 de outubro de 1990, propondo novo adiamento por duas sessões. Assim o projeto saiu definitivamente da ordem do dia e dormiu por um ano e sete meses.

O pastor Jaime Stuart Wright iniciou uma campanha de sensibilização junto a organizações da sociedade civil, mostrando a importância de se aprovar o Pacto de San Jose pelo Congresso. O Inesc e a Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de São Paulo lideraram um esforço com outras entidades, visando a despertar parlamentares envolvidos diretamente com os direitos humanos para fazer gestões junto ao Colégio de Líderes e ao próprio presidente da Câmara dos Deputados para que o projeto entrasse na pauta de votação. Finalmente o texto foi à votação no dia 7 de maio de 1992. Uma nova manobra de última hora foi tentada pelos deputados José Luiz Maia (líder do PDS) e José Lourenço (vice-

líder do PDS), que apresentaram novo requerimento para adiar o exame da emenda de Jamil Haddad pela Câmara dos Deputados, mas desta vez o requerimento foi rejeitado. O deputado Adylson Motta foi designado relator de plenário e seu parecer, incorporando a emenda do Senado, aprovado, encerrando o assunto no Congresso.

A longa história dos dois pactos no Congresso não tem sequer uma explicação de bloqueio por parte de algum parlamentar ou corrente política. Eles chegam ao Parlamento no mesmo dia do Pacto de San Jose, por meio da Mensagem n. 620 da Presidência da República. Na Câmara foi classificado como Projeto de Decreto Legislativo n. 131/86. Tramitou com rapidez nas Comissões de Relações Exteriores (recebeu aprovação unânime o relatório do deputado Miguel Arraes) e na Comissão de Constituição e Justiça (igualmente unanimidade no exame do parecer do deputado Nilson Gibson).

O projeto chegou a ser encaminhado à Comissão de Economia, Indústria e Comércio. Com o início dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, porém, foram desativadas todas as comissões técnicas. Assim, o projeto chega ao plenário da Câmara no dia 18 de junho de 1987, onde é designado o deputado Walmor de Lucas para proferir parecer oral em substituição à análise das comissões técnicas, então desativadas. Nesta data o texto foi aprovado pela Câmara sem nenhuma tentativa de emenda ao Projeto de Decreto Legislativo, pedido de vista ou adiamento da votação. Tramitou aproximadamente um ano e meio. Tempo razoável, considerando-se que ocorreram eleições para a Constituinte no ano de 1986 e início de seus trabalhos em 1987.

No Senado, os dois pactos da ONU ficaram parados durante quatro anos. Não há registros de debates, pedido de vistas, discursos favoráveis ou contrários à adesão do Brasil a esses dois instrumentos. Tudo indica que o ocorrido foi um completo esquecimento do assunto por parte dos parlamentares e da sociedade

civil. O projeto chegou ao Senado no dia 23 de junho de 1987 e foi classificado como Projeto de Decreto Legislativo n. 4/87. Foi distribuído ao senador João Lobo, em 04 de agosto do mesmo ano, mas ele não apresentou seu relatório.

O assunto só retorna à pauta de discussão em agosto de 1991, quando o senador Valmir Campelo apresenta na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania o parecer 460/91, favorável ao projeto. De acordo com seu relatório constatou-se que o processo não continha o texto do Protocolo Facultativo relativo ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, embora essa informação constasse da Mensagem Presidencial n. 620/85 (BRASIL, 1991, p. 8078-8079). Providenciado e anexado o texto ao processo, Campelo apresentou seu relatório no dia 08 de outubro daquele ano, que foi aprovado por consenso.

O projeto seguiu novamente para a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional para a designação de novo relator. Desta vez teve rápida tramitação e aprovação. Chegou à Comissão no dia 10 de outubro de 1991, onde foi designado relator o senador José Fogaça. Fogaça apresentou relatório favorável no dia 13 de novembro daquele mesmo ano, que foi aprovado por consenso, através do parecer n. 461/91. No dia 18 de novembro foi aberto o prazo de 05 (cinco) sessões ordinárias para apresentação de emendas, sendo que nenhuma foi apresentada. O projeto chega finalmente ao plenário no dia 10 de dezembro de 1991, onde através do parecer 542/91, do senador Rachid Saldanha Derzi, aprova-se a redação final do Decreto Legislativo n. 226 (ANEXO E), no dia 12 de dezembro daquele ano, legalizando a adesão do Brasil aos dois pactos e ao Protocolo Facultativo relativo ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, seis anos depois de iniciada a discussão no Congresso Nacional.

## Notas

---

<sup>1</sup> 500 constituintes participaram dessa votação. 392 votaram contra a pena de morte. 90 a favor e 18 se abstiveram (BRASIL, 1988, p. 6923-6928).

<sup>2</sup> A referência aqui é às teses debatidas no Encontro Nacional do Movimento Nacional de Direitos Humanos, realizado em São Paulo, em 1990. Notas desse encontro foram preparadas pelo autor para o Instituto de Estudos Sócio-Econômicos (Inesc), uma das centenas de organizações que na época formavam a rede do MNDH.

<sup>3</sup> Entrevista ao autor.

<sup>4</sup> Este tema será tratado no capítulo 4.

<sup>5</sup> Esta denominação dá sequência à classificação iniciada com o chamado "primeiro debate" que envolveu realistas e idealistas, logo após o fim da Primeira Guerra Mundial. O segundo debate que dominou a disciplina foi produzido pelas teses defendidas por tradicionalistas e behavioristas, iniciado depois da Segunda Guerra Mundial e que atravessa os anos 50 e parte dos 60. Uma literatura basicamente produzida nos Estados Unidos.

<sup>6</sup> Não há uma tradução desse termo para o português. *Advocacy*, porém, se distingue de *lobby*, pois pressupõe uma fase anterior de elaboração da proposta e do discurso, além de envolver uma defesa de propostas no plano dos valores e não somente do interesse do grupo que participa das pressões, como ocorre comumente com o *lobby* setorial.

<sup>7</sup> Rede de computador responsável pela comunicação eletrônica de ONGs e movimentos sociais em todo o mundo que começou a interligar esses movimentos no país, antes do advento da Internet.

<sup>8</sup> Entrevista ao autor.

<sup>9</sup> Alguns movimentos setoriais como os que defendiam as crianças e adolescentes, por exemplo, já estavam envolvidos em redes, mas de maneira estanque. Somente com a Conferência de Viena completam sua inserção nas redes transnacionais, fortalecendo o caráter global da temática de direitos humanos.

<sup>10</sup> Entrevista ao autor.

<sup>11</sup> A classificação do que eram "meninos e meninas de rua" gerou muitas controvérsias em face da dificuldade metodológica de quantificar o número real em algumas tentativas de contagem realizadas em algumas cidades do país. A noção mais aceita, porém, inclui todas as pessoas nessa condição que vivem ou passam a maior parte do dia nas ruas.

<sup>12</sup> Entrevista ao autor. Nilmário Miranda, deputado federal pelo PT de Minas Gerais é um dos mais destacados parlamentares de direitos humanos no Congresso. Foi dele o projeto que criou a Comissão de Direitos Humanos da Câmara, da qual foi seu primeiro presidente. Presidiu também a Comissão Externa Sobre Desaparecidos Políticos e integrou a comissão criada pelo governo através da Lei 9.140/95 que reconheceu como mortas os ativistas políticos desaparecidos durante o regime militar..

<sup>13</sup> A agenda de direitos humanos no Congresso Nacional na década de 90, especialmente na Câmara dos Deputados, foi intensa. Outras importantes CPIs funcionaram nesse período, entre as quais podem ser destacadas as que investigaram o sistema penitenciário; a pistolagem; a violência contra a mulher. Ação destacada também teve a Comissão Externa para os Desaparecidos Políticos.

<sup>14</sup> Esses acontecimentos foram retirados do relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito que Investigou o Extermínio de Crianças e Adolescentes no Brasil (BRASIL. Congresso. C., 1992) para a qual o autor também contribuiu com informações.

<sup>15</sup> Pacto dos Direitos Cívicos e Político; Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

<sup>16</sup> Também conhecida como Pacto de San Jose.

<sup>17</sup> No Senado a proposta tramita como Projeto Legislativo n. 10/89.

#### 4 A II CONFERÊNCIA MUNDIAL DE DIREITOS HUMANOS DAS NAÇÕES UNIDAS E SEU IMPACTO NO BRASIL

Este capítulo discute a importância da II Conferência Mundial da ONU sobre direitos humanos, realizada em Viena, em junho de 1993, e o impacto político que ela produz para os direitos humanos no Brasil. Procura mostrar como a Conferência consolidou o processo de globalização dos direitos humanos, criando novos regimes internacionais<sup>1</sup> nessa área, iniciados com a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que inaugura o Sistema Internacional de Proteção.

É feita uma análise das principais mudanças ocorridas na evolução do sistema de proteção, com ênfase no papel mais incisivo que a Comissão de Direitos Humanos da ONU passou ter na década de 70, quando supera seu papel de mero agente de elaboração de normas gerais e divulgação dos direitos humanos, passando a atuar de fato, supervisionando casos concretos em alguns países.

Explora-se também o contexto político em que a Conferência foi convocada, marcado por um otimismo em sua fase inicial em face do fim da Guerra Fria. Um otimismo que rapidamente diminui com o advento de novas e sistemáticas violações e que vai criar tensões no processo preparatório da Conferência, ameaçando inclusive sua viabilidade. Após discutir as polêmicas presentes nas principais reuniões preparatórias de Viena, o texto aborda as principais resoluções que constam da Declaração e do Programa de Ação aprovados.

Por fim, discute-se a importância da Conferência para o Brasil, seu papel na consolidação de uma nova postura do país diante do papel da comunidade internacional em relação aos nossos problemas internos de direitos humanos. Um processo que se inicia com a adesão do Brasil aos instrumentos internacionais de proteção durante o governo do presidente José Sarney e que se intensifica na gestão de Fernando Collor de Mello. Ainda nesse ponto é discutida a aproximação entre Estado e sociedade civil na identificação de pontos comuns nessa área, que rompe

com tradição a de confronto absoluto entre esses dois atores, abrindo caminho para a elaboração de uma agenda positiva, que vai se concretizar por meio da elaboração do Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH, lançado em 1996 pelo presidente Fernando Henrique Cardoso.

#### 4.1 EVOLUÇÃO DO SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO E CONTEXTO DA CONFERÊNCIA

A Conferência de Viena foi convocada em um contexto de otimismo na comunidade internacional. Acreditava-se que o fim da Guerra Fria havia criado as condições necessárias para se constituir novo pacto político liberal em uma escala mais abrangente no plano global. Esta expectativa era compartilhada principalmente pelos países ocidentais desenvolvidos que se empenharam para a realização da Conferência. Haviam, inclusive, os que de maneira exagerada viam na derrocada fulminante dos regimes socialistas do Leste Europeu uma vitória definitiva das teses centrais do liberalismo e do modelo de democracia forjado no Ocidente (FUKUYAMA, 1992), por exemplo.

A despeito dos exageros e ingenuidades, este ambiente criou grandes expectativas em relação à Conferência. Afinal, abria-se no horizonte político internacional uma possibilidade ímpar de alcançar condições mais favoráveis à consecução dos princípios democráticos que compõem a Carta de Direitos Humanos das Nações Unidas ( Declaração de 1948 e os dois Pactos de 1966). Estes documentos refletem valores que vinham ganhando maior apoio na comunidade internacional, apesar dos limites da ordem internacional e de diversos problemas conceituais com origens nas especificidades religiosas e culturais alegadas por diversos países como empecilhos ao cumprimento e promoção dos direitos humanos. Em termos normativos, nas quatro décadas que precederam Viena, ocorreu uma evolução no Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos, que estava a exigir amplo e novo fórum mundial que pudesse produzir nova síntese dos avanços conceituais alcançados após a realização da Primeira Conferência Mundial de Direitos Humanos, em Teerã, no ano de 1968. Estes avanços foram significativos apesar da Guerra Fria, como mostram as experiências concretas no tratamento do tema pela Comissão de Direitos Humanos da ONU durante a década dos 70. (LINDGREN ALVES, 1994a).

Na década de 70, a Comissão de Direitos Humanos da ONU passou a desenvolver ações mais concretas na proteção dos direitos humanos. Inicia-se nestes anos o período caracterizado como “*intervencionista*”, isto é, a ONU passou a investigar casos concretos de violações de direitos humanos em países específicos, superando a fase “*abstencionista*” em que o tratamento do tema esteve voltado basicamente para a elaboração das normas gerais e da divulgação e promoção dos direitos humanos através de eventos e publicação destes textos.

No período “*intervencionista*” foram aprovadas resoluções determinando a supervisão da situação dos direitos humanos na África do Sul, Israel e Chile. Mesmo cercadas de cautela (as atividades de controle são realizadas por grupos de peritos, relatores temáticos ou representantes especiais para cada país e comunicadas em sessões confidenciais, sendo raros os casos em que os procedimentos legais a serem cumpridos levam à decisão de dar publicidade ao conteúdo das investigações), estas ações provocaram uma mudança significativa no tratamento do tema dos direitos humanos no âmbito das Nações Unidas. Em outras palavras, implicaram o estabelecimento de novos limites à soberania dos Estados, com base no direito internacional, a partir da constatação de que estão esgotados todos os recursos internos para a garantia desses direitos (TRINDADE, 1984).

O tratamento desses casos no âmbito da ONU foi amparado pelas resoluções 1.235 (XLII) de 1967 e 1.503 (XLVIII) de 1970 do Conselho Econômico e Social, o Ecosoc, que tratam da admissibilidade de comunicações sobre violação dos direitos humanos. Estas foram complementadas com a adoção da Resolução I (XXIV) da Subcomissão de Prevenção de Discriminação e de Proteção de Minorias das Nações Unidas, adotada em 1971.

A justificativa política que influenciou e permitiu aprovar a Resolução 1.235 foi a política de discriminação racial e segregação imposta pelo regime de *apartheid*. A Resolução foi redigida com uma conotação genérica de condenação da prática de

*apartheid*. Mas foi impulsionada pela pressão dos países que se formaram com a extinção de ex-colônias e que se mobilizaram contra o regime de *apartheid* da África Sul e o que ainda existia de colonialismo. O exemplo de violação – aceito pela Comissão de Direitos Humanos – foi a política praticada pelo governo da África do Sul dentro do país, no território da África Sudoeste, então sob responsabilidade da ONU, e na Rodésia do Sul ( atual Zimbábue). Os parágrafos segundo e terceiro desta resolução abriram um precedente inédito ao autorizar a Comissão de Direitos Humanos a realizar estudo completo, inclusive com visitas *in loco*, sobre violação de direitos humanos nestes territórios:

*“ 2. Autoriza a Comissão de Direitos Humanos e a Subcomissão de Prevenção de Discriminação e de Proteção de Minorias, em conformidade com as disposições do parágrafo 1 da Resolução 8 (XXIII) da Comissão, a examinar as informações atinentes a violações flagrantes de direitos humanos e liberdades fundamentais, como exemplificadas pela política de apartheid praticada na República da África do Sul e no Território da África do Sudoeste sob a responsabilidade direta das Nações Unidas e atualmente ocupado ilegalmente pelo Governo da África do Sul, e à discriminação racial praticada notoriamente na Rodésia do Sul (...). 3. Decide que a Comissão de Direitos Humanos poderá , nos casos apropriados, e após cuidadosa consideração das informações assim postas a seu dispor, (...), realizar estudo completo das situações que revelem um padrão consistente de violações dos direitos humanos, (...) e relatar, com recomendações a respeito ao Conselho Econômico e Social”<sup>2</sup>*

A Resolução 1.503 da Subcomissão de Prevenção de Discriminação e de Proteção de Minorias nomeou um grupo de trabalho, que passou a se reunir anualmente para analisar e considerar todas as comunicações recebidas pelo secretário-geral da ONU a respeito de violações dos direitos humanos. Esta resolução definiu os primeiros procedimentos sobre a admissibilidade de comunicações que foram então completadas , em 1971 , pela Resolução I, acima

citada, na qual consta inclusive uma referência às ONGs como uma das possíveis fontes reconhecidas para fazer comunicações.

Do primeiro caso de controle, iniciado com os estudos sobre a África Austral, passou-se a um segundo e exemplar, em 1969, nos territórios árabes ocupados por Israel. A ampliação destas ações ocorre a partir de 1975, com o acatamento de pedido de investigação da violação dos direitos humanos pela ditadura de Pinochet, no Chile. A ONU assumiu um papel mais ativo, acompanhando de forma mais incisiva a garantia dos direitos humanos dentro de um Estado soberano, a partir da pressão dos países do Terceiro Mundo, que geralmente são os que mais defendem os princípios de soberania e autodeterminação como forma de melhor se proteger das relações assimétricas que predominam na relações internacionais. Nos dois primeiros casos (África do Sul e Israel) a questão da soberania poderia ser relativizada devido à ocupação de territórios. Mas com certeza não se aplicava ao Chile e outros casos que se desencadearam, estabelecendo novo patamar para o tratamento do tema dentro da ONU:

*O período “intervencionista” da CDH começa, pois, em 1967, por impulsão dos países do Terceiro Mundo de independência recente, mobilizados pela luta contra o apartheid e o colonialismo, será estendido, em 1969, no caso dos territórios árabes ocupados por Israel, e romperá a auto-restrição da CDH a respeito de sua competência para atuar a propósito das comunicações recebidas sobre violações de direitos humanos em qualquer parte do mundo, com a adoção, pelo ECOSOC, das Resoluções 1235, de 1967, e 1503, de 1970. O precedente criado em 1967 com o estabelecimento de um grupo especial de peritos com o mandato de investigar torturas e maus tratos infligidos aos prisioneiros e pessoas detidas na África do Sul propiciará, ainda, o amplo desenvolvimento dos mecanismos de controle verificado, sobretudo, a partir de 1975, em função do caso chileno (LINDGREN ALVES, 1994a, p. 8)*

Outros importantes instrumentos de âmbito global e regional foram acrescentados ao rol de tratados de proteção neste intervalo de tempo entre Teerã e Viena. Entre os principais podemos citar:

- Convenção da Organização da Unidade Africana-OUA Regendo Aspectos Específicos dos Problemas de Refugiados na África ,1969;
- Convenção Americana sobre Direitos Humanos (“Pacto de San José de Costa Rica”), 1969;
- Projeto de Carta dos Direitos Humanos e dos Povos do Mundo Árabe ,1971;
- Convenção Internacional sobre a Eliminação e a Punição do Crime do *Apartheid* ,1973;
- Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, 1979;
- Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos ( “Carta de Banjul”), 1981;
- Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, 1984;
- Convenção Internacional contra o Apartheid nos Esportes, 1985;
- Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, 1986;
- Convenção sobre os Direitos da Criança, 1989.

Neste período de duas décadas e meia, os direitos humanos se afirmam como um dos temas globais emergentes. A especificidade da definição dos direitos humanos como tema global, que se dá pela afirmação de valores, demarca uma diferença

significativa, por exemplo, com a temática ambiental, na qual elementos objetivos como a escassez de recursos e os diversos problemas relacionados a distintos tipos de poluição, entre outros, tiveram papel determinante na globalização desse tema.

Apesar dos limites impostos pela bipolaridade da Guerra Fria, podemos contabilizar significativos avanços no aperfeiçoamento dos instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos entre Teerã e Viena, tanto no plano normativo quanto na ação concreta de monitoramento, como mostram os casos acompanhados pela CDH. A relação da temática de direitos humanos com o fenômeno mais amplo da globalização que envolve processos dinâmicos e complexos no plano político, econômico, social e cultural que provocou alterações consideráveis nos rumos da política internacional. A Guerra Fria não dava conta de todos os acontecimentos em todos os espaços do planeta. Não dava conta de toda a vida mundial (LAFER, 1994). Direitos humanos e outros valores políticos encontraram espaços às vezes autônomos para se manifestarem, forjando novos referenciais de conduta e posicionamento político na comunidade internacional. E os direitos humanos evoluíram dentro deste contexto. Esta evolução pode ser detectada mais facilmente a partir da análise dos tratados gerais assumidos pela comunidade internacional, especialmente no âmbito das Nações Unidas, mas também a partir do desenvolvimento da consciência das pessoas sobre seus direitos e responsabilidades (ROSENAU, 1992, 1992a, 1993).

Na América Latina, provocou tensão inclusive nas alianças políticas ditadas pelo contexto da Guerra Fria. Foi a principal causa de condenação aos regimes políticos ditatoriais na região. Em 1976, por exemplo, a vitória de Carter nas eleições presidenciais nos Estados Unidos, que introduziram a observância dos direitos humanos como um dos itens de sua agenda de política externa, provocou abalo inclusive com o Brasil, conforme registrado. É evidente que esta definição teve seus limites e também serviu como peça de propaganda dentro da luta ideológica existente no conflito Leste-Oeste. Porém, no caso da América Latina,

criou uma contradição para a política americana de apoio ao regimes autoritários que se instalaram no continente e que violavam abertamente os direitos humanos. Isto ajudou, também, na nova estratégia americana para a região, que passou a apoiar iniciativas de transição controlada para novos regimes civis em diversos países. E no retorno ao caminho democrático diversos destes países tomam a iniciativa de se atualizar diante da comunidade internacional, aderindo aos instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos. O Brasil é um exemplo singular desta nova conduta. A partir de 1985, no Governo Sarney, o país adere a praticamente todos os tratados gerais de proteção aos direitos humanos.

Portanto, a convocação em si da Conferência de Viena pode ser contextualizada e incluída dentro do processo de afirmação dos direitos humanos como um tema global. Isto não quer dizer, obviamente, que o ambiente favorável criado pelo fim da Guerra Fria não tenha contribuído também para sua realização. Mas este otimismo foi passageiro. Aos poucos, foi se percebendo que o fim do conflito Leste-Oeste, apesar de seu grande significado histórico, não tinha por si só a capacidade de resolver as principais tensões presentes na política internacional. Além disso, novos e graves problemas para os direitos humanos reapareceram com força inesperada, como o crescimento do racismo e da xenofobia na Europa, o fundamentalismo religioso e a explosão da guerra civil na ex-Iugoslávia e outros conflitos nacionalistas na ex-União Soviética. Um comunicado distribuído pela ONU à imprensa, a poucos dias da realização da Conferência, retratava bem esta situação:

*A Conferência Mundial que terá a participação de aproximadamente 5 mil delegados dos Estados Membros, representantes de diversos órgãos governamentais, centenas de organizações não governamentais, acontece em um momento em que se multiplicam de maneira alarmante as violações de direitos humanos em todo o mundo. Este ano, o Centro de Direitos Humanos das Nações Unidas já recebeu mais de 125 mil denúncias de violações, quase o triplo das denúncias recebidas em todo o ano de 1992. Também o número de casos de*

*'desaparecimento' sobre os quais existem informações, excede as cifras de 1991 e 1992. O volume excessivo de casos praticamente esgotou os recursos do Centro, cujo orçamento anual representa aproximadamente 1% do orçamento global das Nações Unidas. (ONU, 1993c, p. 2)<sup>3</sup>*

Somou-se a isto a ainda grande desconfiança entre os países – até então agrupados em blocos bem delimitados pelo sistema de polaridades definidas – em avançar em um diálogo mais aberto. Estes problemas chegaram a causar impasses no processo preparatório da Conferência de Viena, ameaçando sua realização. Porém, confirmando a afirmação de que Viena se insere dentro deste processo mais amplo de globalização dos direitos humanos, os resultados da Conferência, como veremos mais adiante, constituíram uma nova fase para esses direitos, superando as resistências e o pessimismo que em alguns momentos chegou a prevalecer nas análises das delegações oficiais e de ONGs.

## 4.2 O PROCESSO PREPARATÓRIO

A proposta de convocar a II Conferência Mundial de Direitos Humanos foi oficialmente lançada pela ONU, em dezembro 1989, através da Resolução 44/156. Ao aprovar esta proposta, a Assembléia Geral abriu um período para a realização de debates e a manifestação de opiniões de governos, organismos especializados e ONGs com status consultivo do Ecosoc, sobre a conveniência de se convocar a Conferência. Esta medida ,além de cumprir formalidades, propiciou tempo para que fossem superadas resistências de alguns países, principalmente asiáticos e especialmente a China, que mantinham desconfiança sobre intenções do Ocidente em relação ao encontro

Superadas as resistências , a Assembléia Geral, reunida em 18 de dezembro de 1990, aprovou a Resolução 45/155 , apresentada pelo Marrocos, convocando oficialmente a II Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Direitos Humanos, com os seguintes objetivos básicos:

- Estudar e avaliar os progressos realizados no esfera dos direitos humanos desde a aprovação da Declaração Universal de 1948;
- Identificar os obstáculos existentes, visando a alcançar novos progressos nesta esfera;
- Examinar a relação entre desenvolvimento e acesso universal aos direitos econômicos, sociais , culturais , civis e políticos;
- Examinar procedimentos para melhorar a aplicação da normas e instrumentos de direitos humanos existentes;
- Fazer recomendações sobre formas que assegurem recursos necessários para a atividades das Nações Unidas na esfera dos direitos humanos.

Com a Resolução 45/155 estabeleceu-se o Comitê Preparatório, aberto aos Estados membros e organismos especializados da ONU, que teve sessões em Genebra. Além das reuniões do Comitê Preparatório, foram organizadas reuniões regionais em três continentes, dando seqüência a novos procedimentos preparatórios aprovados pela Resolução 46/116 de 17 de dezembro de 1991. Aconteceram as seguintes reuniões: América Latina e Caribe, em São José, na Costa Rica; Ásia e Pacífico, em Bangkok, na Tailândia; e África, em Túnis, na Tunísia.

Diversos eventos, não oficiais, foram organizados em outros países, inclusive reuniões satélites internacionais com a participação de especialistas no tema. Em relação às reuniões oficiais regionais, o objetivo foi trocar idéias e opiniões sobre a situação dos direitos humanos na região e formular propostas para a Conferência. Deve-se ressaltar, no entanto, que nem os países europeus nem os Estados Unidos fizeram reuniões para discutir seus problemas. Nos Estados Unidos aconteceu uma reunião de caráter não-oficial, em Atlanta, no Estado da Geórgia, em janeiro de 1993, envolvendo governos, personalidades e ONGs. O produto deste encontro ( Declaração de Atlanta) reproduziu as principais propostas dos governos da Europa e dos Estados Unidos que foram arroladas entre os textos que subsidiaram a elaboração do esboço da Declaração Final de Viena e do Programa de Ação. O comportamento americano e europeu em tratar os direitos humanos quase sempre como problema dos outros países demonstra - embora não as justifique - que as acusações de alguns países autoritários à visão etnocêntrica do Ocidente em relação aos direitos humanos podem ser comprovadas por fatos concretos. Somente o etnocentrismo e uma cultura colonizadora podem explicar, por exemplo, a recusa da Europa em discutir a situação dos direitos humanos em seu território em um momento de exacerbação do xenofobismo contra os imigrantes pobres e de explosão da guerra civil na ex-Iugoslávia.

Foram gastos dois anos e meio com o processo preparatório. A Conferência Oficial realizou-se entre os dias 14 e 25 de junho de 1993, no Centro Internacional

de Convenções de Viena, Áustria, 25 anos depois da Conferência de Teerã. Mas ao contrário do encontro de Teerã, bastante limitado do ponto de vista político e da participação ( com 84 países e acompanhada por poucas ONGs) no plano conceitual-normativo propiciou avanços ao incorporar o conceito de indivisibilidade dos direitos humanos. Em Viena participaram e aprovaram por consenso a Declaração final e o Programa de Ação delegações oficiais de 171 países, representando quase a totalidade da atual comunidade de Estados. A Conferência contou com a presença das ONGs acreditadas como observadoras, além do fórum paralelo de ONGs realizado simultaneamente ao encontro oficial.

Foram quatro reuniões do Comitê Preparatório, todas em Genebra. Como acontece nos procedimentos preparatórios a este tipo de conferência, coube ao comitê em suas sessões de trabalho (Prepcoms) a tarefa de debater e formular propostas para a Assembléia Geral a respeito do programa, dos documentos e da participação na plenária final da Conferência. O Comitê também atuou no sentido de viabilizar reuniões e atividades preparatórias nos níveis internacional, regional e nacional. Todos os PrepComs aconteceram em Genebra. O primeiro entre os dias 9 e 13 de setembro de 1991; o segundo de 30 de março a 10 de abril de 1992; o terceiro de 14 a 18 de setembro de 1992. Porém, nas três primeiras sessões do Comitê Preparatório não foi possível estabelecer um consenso sobre um programa provisório, chegando-se a colocar em risco a realização da Conferência. O impasse só foi resolvido pela Assembléia Geral, que tomou para a si a responsabilidade de aprovar o programa provisório da Conferência, o que ocorreu em 18 de setembro de 1992.

Uma análise das três declarações que saíram das reuniões regionais e da Declaração de Atlanta pode oferecer um panorama dos principais problemas de ordem política que se colocaram no processo preparatório. A África foi o primeiro continente a se reunir. Ministros e representantes dos Estados Africanos se

encontraram em Túnis, na Tunísia, de 2 a 6 de novembro de 1992, quando aprovaram a Declaração de Túnis.

O documento dos países africanos foi o menor entre os três regionais, com onze parágrafos. Sua linha de política não colocava nenhum grande obstáculo para se chegar ao consenso. Obviamente, deu ênfase ao direito ao desenvolvimento, fazendo referências às dificuldades endógenas e exógenas para que se possa alcançar satisfatoriamente os direitos humanos em escala universal. Reclamava também da violação dos direitos humanos pelos países que utilizam o continente africano para despejar resíduos tóxicos.

A Declaração de Túnis faz referência às tentativas de se imporem modelos políticos na observança e promoção dos direitos humanos, desconsiderando as tradições, normas e valores de cada povo. Mas estas ponderações não significavam apego ao relativismo cultural para se negar a universalidade dos direitos humanos. A Declaração é taxativa em relação à universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos: *O caráter universal dos direitos humanos é indiscutível; todos os Estados têm o dever de protegê-los e promovê-los, independentemente de seus sistemas políticos, econômicos ou culturais (Declaração de Túnis: §72)*<sup>4</sup>. Outros dois aspectos importantes do documento africano são as críticas à idéia de geração de direitos e o reconhecimento do papel dos ONGs e outras instituições da sociedade civil na defesa e promoção dos direitos humanos.

A segunda reunião regional reuniu representantes de países latino-americanos e do Caribe, em San Jose, Costa Rica, entre os dias 18 e 22 de janeiro de 1993, quando foi aprovada a Declaração de San Jose. A Declaração é bem mais abrangente do que o texto dos países africanos, tratando praticamente de todos os assuntos que foram objeto de debate em Viena. São 31 pontos abordando com cautela todas as polêmicas da Conferência. Em algumas passagens o texto procura se aproximar da lógica universalizante dos direitos humanos, criando, porém,

ressalvas e retaguardas para afirmar os princípios de soberania, autodeterminação e não intervenção. Neste sentido o consenso latino-americano pode ser considerado como uma posição centrista.

Reflete posições como a do Brasil que procurava um novo espaço na comunidade internacional mais condizente com sua posição intermediária – isto é, o país estava tão distante do discurso do G-77 hegemônico por regimes autoritários terceiro-mundistas quanto do bloco dos países ocidentais – mas também de posições como as de Cuba, que se apegava basicamente aos princípios de soberania e autodeterminação, desprezando a discussão sobre direitos humanos quanto se trata das liberdades civis, além de procurar sempre um conteúdo excessivamente ideológico nas propostas setoriais (mulheres, índios, criança, entre outros).

Assim, a Declaração fala em seu parágrafo 25 sobre a oportunidade de a Conferência considerar a possibilidade de propor à Assembléia Geral um estudo sobre a criação do Alto Comissariado Permanente das Nações Unidas para os Direitos Humanos, tocando em um dos mais polêmicos pontos da Conferência. Esta abordagem, porém, está cercada de cautela no parágrafo anterior:

*Consideramos necessária uma reflexão sobre as conseqüências que a ingerência por motivos humanitários tem frente aos princípios da livre determinação do povos e de respeito à soberania do Estados, assim como o respeito aos direitos humanos, que são os fundamentos do Sistema Interamericano. (Declaração de San José: § 24)<sup>5</sup>*

Outro trecho significativo do pensamento híbrido latino-americano é o ponto 10 da Declaração. Nele estão contidas uma série de problemas, que na opinião dos países da região conformam um conjunto de obstáculos à plena realização dos direitos humanos. Trata-se de uma formulação ampla que, ao mesmo tempo,

reconhece as mazelas das sociedades latino-americanas e aponta assimetrias nas relações internacionais:

*Afirmamos que entre os obstáculos à vigência dos direitos humanos que devem ser erradicados, identificamos os seguintes: a ausência de democracia e liberdade; as medidas internacionais coercitivas que afetam os direitos humanos; a falta de educação; as más condições socioeconômicas, resultantes em parte da transferência de recursos para o pagamento dos serviços da dívida externa e a desigualdade no intercâmbio internacional; a corrupção; a impunidade; a insuficiência de recursos para a institucionalização administração da justiça; as diversas formas de intolerância; a violência generalizada; o terrorismo e o narcotráfico em todas suas fases; o tráfico ilegal de armas; a militarização das sociedades e produção sem controle de armas; a não ratificação dos tratados internacionais de direitos humanos; a ausência de uma justiça realmente independente e o desrespeito às resoluções pertinentes do órgãos do Sistema das Nações Unidas e do Sistema Interamericano para o desfrute desses direitos(§ 10)<sup>6</sup>*

O texto chama atenção para a importância da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, aprovada pela ONU em 1986. Esta referência é feita com o intuito de reforçar a visão dos países latino-americanos sobre a relação entre democracia, desenvolvimento e direitos humanos. Reafirma o compromisso de defesa e promoção da democracia representativa, mantendo, porém, a mesma linha de precaução ao ressaltar que esta democracia se constitui dentro do respeito dos princípios de livre determinação e não-intervenção.

São ponderações normais dentro da cuidadosa linguagem das Nações Unidas. Como veremos mais à frente, a Declaração Final e o Programa de Ação de Viena aprovados pelos Estados refletem bastante a linha seguida nesta reunião da Costa Rica. E apesar de todas as ressalvas, o documento dos países da América Latina e do Caribe assumiu compromisso importante dentro do contexto político preparatório

à Conferência com os princípios de indivisibilidade e universalidade dos direitos humanos, reafirmando a interdependência entre todos eles e condenando as tentativas de utilizar a ausência de uns ( falta de condições econômicas, por exemplo) para se negar a garantia de outros. Por fim, cabe ressaltar ainda a defesa que a Declaração faz à necessidade de se incorporar no texto final de Viena todas as questões específicas relacionadas aos direitos humanos tais como os direitos da mulher, dos povos indígenas, dos idosos, dos trabalhadores imigrantes, dos deficientes físicos, do direito a um meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, a defesa de todos os grupos vulneráveis, a condenação do racismo, entre outros itens.

Os problemas maiores para se obter o consenso final em Viena surgiram mesmo foi na reunião dos países da Ásia e do Pacífico, que reunidos na Tailândia, entre os dias 29 de março e 2 de abril de 1993, aprovaram a Declaração da Bangkok. Este foi o último encontro oficial preparatório antes das negociações do texto base em Genebra. É nesta Declaração que estão contidas as principais resistências ao avanço conceitual e político para os direitos humanos. A ausência de tradição democrática na Ásia está bem refletida no texto, principalmente pela utilização do relativismo cultural e religioso para o questionamento à universalidade dos direitos humanos. A este respeito, o grupo de países reunidos em Bangkok manifestou a seguinte opinião:

*Reconhecem que embora os direitos humanos tenham natureza universal, devem ser considerados em um contexto de um processo dinâmico e evolutivo de determinação de normas internacionais, tendo presente a importância das peculiaridades nacionais e regionais e de diferentes antecedentes históricos, culturais e religiosos ( Declaração de Bangkok: § 8)<sup>7</sup>.*

Segundo uma ONG do Sri Lanka presente à reunião, o texto base desta declaração foi elaborado pelo delegado do Irã e sofreu restrições mais contundentes

apenas do Japão.<sup>8</sup> Reafirmando o relativismo como princípio e tática de negociação, os países da Ásia e do Pacífico – sob grande influência da China –, concentraram o discurso na temática econômica, elegendo o direito ao desenvolvimento como uma prioridade para a Conferência. Seguindo este raciocínio, alegam ser as disparidades macroeconômicas internacionais uma barreira para se alcançar este direito e vêem a pobreza como um dos maiores obstáculos para o pleno exercício dos direitos humanos:

*Reconhecem que o principal obstáculo que se opõe ao exercício do direito ao desenvolvimento é em nível macroeconômico internacional, a crescente disparidade entre o Norte e o Sul, entre os ricos e os pobres; afirmam que a pobreza é um dos maiores obstáculos ao pleno gozo dos direitos humanos. (§ 18 e 19)<sup>9</sup>.*

Não há nestas afirmações nenhuma contradição com o pensamento da maioria dos países. Mas ao centrar o debate apenas nestes aspectos, relegando a amplitude da agenda dos direitos humanos, a Declaração de Bangkok demonstrou as dificuldades de diversos países – entre eles muitos regimes autoritários – em aceitar os direitos humanos como universais, pois a despeito da necessidade de negociação nos fóruns multilaterais, a crítica ao caráter ocidental e etnocêntrico dos direitos humanos atende também a interesses políticos internos em alguns dels, não se restringindo às diferenças culturais e religiosas. Embora não se possa desconsiderar o potencial de discórdia dessas diferenças, outra questão conjuntural se refletiu no texto: a preocupação de alguns governos com a influência dos direitos humanos na expansão do peso político de grupos reformistas dentro de seus países, caso por exemplo do Irã que já vivia uma crise de hegemonia do regime dos ayatolás, e do regime chinês que havia sofrido questionamento público com as manifestações em prol da democracia no ano de 1989, na Praça Chianamem, sufocadas pelo governo comunista e que provocaram a morte e prisão de diversos participantes.

Em uma linha bastante defensiva e que leva ao extremo a defesa da soberania e da autodeterminação, o documento rechaça qualquer tipo de ação proposta que vise relacionar direitos humanos com assistência para o desenvolvimento. Outro aspecto conservador da Declaração da Bangkok é em relação à participação da sociedade civil na defesa e promoção dos direitos humanos. Praticamente tudo cabe ao Estado. No plano nacional o texto admite a participação de outras instituições atuando na área de direitos humanos, porém, não faz referência à sociedade civil ou às ONGs, além de deixar a impressão que tais instituições devem ser tuteladas pelo Estado:

*Reconhecem com beneplácito a importante função que desempenham as instituições nacionais na promoção genuína e construtiva dos direitos humanos e crêem que convém deixar aos Estados a decisão de conceber ou criar tais instituições. (§ 24)<sup>10</sup>.*

Taticamente, destaca o papel das ONGs internacionais na cooperação e diálogo com os governos no processo de preparação da Conferência, ressaltando, porém, que esta participação deve ficar restrita às ONGs que têm status consultivo do Ecosoc. O objetivo desta posição, que depois causou impasse em Viena, foi o de restringir o acesso de ONGs à Conferência, principalmente ONGs da Ásia que se opõem à política repressiva de alguns governos e tinha como objetivo contrapor-se a um processo de participação cada vez mais crescente das ONGs nas conferências internacionais da ONU, que no ano anterior, por ocasião da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Unced), realizada no Rio de Janeiro, havia adquirido outra dinâmica.

Para contornar as resoluções anteriores do Ecosoc que estabeleciam os critérios restritos de participação das ONGs, a Assembléia Geral da ONU passou a convocar tais eventos, estabelecendo critérios específicos para cada um deles, gerando controvérsias que impulsionam a adoção de uma nova resolução (1996/31)

com procedimentos mais detalhados, criando normas que regulamentaram a participação em conferências internacionais, inclusive de organizações que não têm status consultivo na ONU. Esta nova resolução voltou-se para a realidade de expansão do associativismo civil, cada vez mais presente nos fóruns das Nações Unidas (TAVARES, 1999). O governo chinês, por exemplo, sempre teve grande resistência ao trabalho das ONGs. Basta lembrar que a primeira vez que uma delegação da Anistia Internacional entrou no país foi no ano de 1995, durante a realização da IV Conferência Mundial da Mulher das Nações Unidas.

Por fim , um comentário sobre o apego da Declaração de Bangkok à autodeterminação dos povos. É feita uma referência à legitimidade da luta nacional contra as ocupações estrangeiras, com citação explícita dos territórios palestinos ocupados por Israel . O texto diz que a autodeterminação se aplica aos povos submetidos à dominação estrangeira ou colonial. Mas retratando a complexidade e subjetividade desta definição no contexto político da Conferência, onde se aceleravam reivindicações nacionais em diversos países, é feita uma ressalva de que não se pode utilizar tal formulação para se atacar a soberania nacional e a independência política dos Estados. Por certo, esta observação resguardava uma situação específica de fortes governos da Ásia que tinham ou têm problemas nesta área, entre eles a China com o Tibete, Índia com a Cachemira e Indonésia com o Timor Leste.

### 4.3 AS RESOLUÇÕES

Neste tópico será feita uma avaliação do texto oficial aprovado em Viena. A Declaração política onde se encontram novas formulações conceituais sobre o tema e o Programa de Ação que propõe medidas para a implementação universal dos direitos humanos (embora dividido em Declaração e Programa de Ação o documento de Viena é um só). Em função das grandes resistências que surgiram no processo preparatório, conforme narrado no tópico anterior, foram de intensos trabalhos os dias em que ocorreu a Conferência. Para se chegar ao texto final foram realizadas negociações detalhadas entre os delegados oficiais, observados pelas ONGs. Em virtude da extensão e abrangência deste documento, a análise estará centrada em alguns pontos considerados centrais para efeito de registros dos avanços políticos e conceituais, sendo os demais apresentados de forma resumida.

As três declarações regionais formaram a base para o projeto de documento final aprovado na última reunião do Comitê Preparatório, que se reuniu em Genebra, entre os dias 19 de abril e 7 de maio de 1993. Outros textos como a Declaração de Atlanta, as contribuições das ONGs, as propostas que surgiram nas reuniões satélites e os relatórios produzidos por especialistas<sup>11</sup> foram acolhidos como subsídios para a formulação do projeto final. Porém, é evidente que foram estas três declarações, mais as posições dos Estados Unidos e Europa, que deram a linha da Conferência.

A Declaração de Atlanta, mesmo não tendo sido elaborada em fórum oficial, também teve grande importância na definição dos temas da Conferência. Foi elaborada por grupo de personalidades influentes na política internacional em uma reunião de significativo peso político que contou com representantes de governos, organismos intergovernamentais, organismos da ONU e as principais ONGs internacionais de direitos humanos. O texto elaborado em Atlanta é contundente na

defesa de novas propostas que visavam ampliar a proteção internacional dos direitos humanos, entre elas a instalação do Alto Comissariado das Nações Unidas para direitos humanos (aprovado com muita dificuldade na Conferência) e a criação de um Tribunal Penal Internacional para julgar de forma independente violações flagrantes de direitos humanos.

Foram três semanas de muitos impasses nesta última reunião do Comitê Preparatório. Os documentos oficiais do encontro registram sua realização entre os dias 19 de abril e 7 de maio de 1993. Mas ela só terminou mesmo no dia 8 de maio, e com poucas conclusões definitivas. O texto do projeto final foi aprovado *ad referendum*, deixando em aberto a possibilidade de emendas para serem apresentadas na própria Conferência. Praticamente todo o texto estava sob colchetes, ou seja, a maioria dos parágrafos recebeu destaques para serem objeto de nova análise pelos países. Como tentativa de diminuir as áreas de atrito, foi marcada uma rodada de consultas oficiosas, com a presença de negociadores mais graduados dos países, nos três dias que antecederam a abertura oficial da Conferência em Viena no dia 14 de junho de 1993. Mesmo assim, pairou a ameaça de naufrágio durante toda a Conferência. O Comitê de Redação só chegou a um consenso após reunião iniciada às 10 horas do penúltimo dia até às 5h30m do dia seguinte (LINDGREN ALVES, 1994a, 2000<sup>12</sup>)

O primeiro ponto que deve ser destacado em relação aos resultados de Viena é que eles foram satisfatórios, contradizendo as avaliações pessimistas que surgiram no decorrer do processo preparatório. Os aspectos conceituais presentes na Declaração de Viena significam reconhecimento no plano político do caráter global dos direitos humanos, abrindo novos caminhos para o avanço normativo na proteção internacional. O texto reforça, também, o papel dos direitos humanos na construção de agenda positiva para a conquista de melhores condições de governabilidade no sistema internacional, incorporando a democracia como referencial político.

Certamente, afirmações desta ordem são encaradas como ingênuas e idealistas dentro do debate das relações internacionais. E logicamente assim seriam se tivessem como objetivo afirmar a existência de uma transição no plano internacional para um novo sistema mais democrático, eqüitativo e de plena garantia dos direitos humanos. Mas não é este o objetivo, pois se tem claro que não há democracia nem gozo de todos os direitos humanos de forma enfática em nenhum país, muito menos nas relações internacionais. Isto não impede, contudo, que esses dois valores sejam cada vez mais universais, constituindo-se enquanto elementos de referência para o aperfeiçoamento da prática política. Em tese, tampouco impede que os ideais kantianos possam se realizar em maior ou menor grau na radical e progressiva globalização do mundo. A aposta nos direitos humanos, com todas as condicionalidades que as cercam se insere em movimento de contracorrente diante da violência aceita como parte intrínseca da convivência entre os povos.

Um tipo de violência justificada pela hegemonia do realismo político que orienta as decisões dos Estados Nacionais em frente dos acontecimentos no terreno externo. Em síntese, esta teoria que domina os estudos de relações internacionais entende como necessária é única alternativa possível a busca permanente do equilíbrio de poder, concepção esta desenvolvida a partir da Idade Moderna, no decorrer do processo de formação dos Estados Nacionais. Esse movimento, que se intensifica durante o século XIX, prepara as bases para a política de poder entre aqueles estados depois da Primeira Guerra Mundial, e, de maneira mais intensa, a partir dos anos 30 do século XX (WILHELMY, 1988).

Para o realismo, o sistema internacional é uma sociedade de estados que não conta com uma autoridade central capaz de arbitrar as disputas e distribuir de maneira eqüitativa os recursos disponíveis. Assim, cabe a cada um defender e assegurar seus próprios interesses. Sendo o sistema anárquico, cada um só pode alcançar o que o seu poder permite. Este é o pacto possível, teoricamente sustentado

por um tipo de leitura hobbesiana do estado da natureza, da guerra de todos contra todos.

É esse pensamento que prevalece nas relações internacionais. A constituição de instituições reguladoras – como as Nações Unidas e os chamados regimes internacionais, que procuram impor limites à ação dos estados e construir consensos setoriais – teve importância nas últimas décadas, mas não abalou essa convicção. As idéias generosas do presidente americano Woodrow Wilson, após a Primeira Guerra Mundial, até tiveram certo apoio, mas não êxito. Suas teses, que ficaram conhecidas como ingênuas e idealistas, tinham como pressupostos a renúncia à guerra como instrumento de política externa e a substituição da estratégia de equilíbrio de poder pela busca de mecanismos de segurança coletiva, além do estabelecimento de uma ordem internacional que seria garantida por instituições dotadas de força efetiva para essa tarefa. Exigia, ainda, a eliminação da diplomacia secreta em favor de acordos públicos. Como se sabe, esse sonho de uma paz perpétua nos moldes kantianos, que incorporava, inclusive, procedimentos de um direito universal e cosmopolita, está distante da realidade que prevaleceu e prevalece no sistema internacional.

Os acontecimentos que levaram a uma nova guerra mundial e o conseqüente colapso da Liga das Nações restabeleceram com força o pensamento conservador realista. A Guerra Fria, que garantiu o equilíbrio do terror recíproco, e as guerras quentes regionalizadas, que mataram milhões no século XX, fazem parte dessa "normalidade" realista. De qualquer modo, democracia e direitos humanos continuam sendo idéias-força. Nem mesmo o mais autoritário dos regimes consegue negar absolutamente estes dois valores. Quando o fazem é no sentido de ressaltar contextos culturais e históricos específicos. A despeito dos diversos problemas que visões etnocêntricas do mundo provocam, não é razoável imputar à democracia e em última instância aos direitos humanos, um caráter essencialmente ocidental. A noção de Ocidente – argumentam Heller & Feher (1995) – se formou a partir da

combinação de três lógicas sobrepostas: a democracia, o capitalismo e a sociedade industrial. As críticas mais profundas e consistentes aos valores do capitalismo e da sociedade industrial não chegam a questionar o sentido de dignidade humana da noção de direitos humanos, pois este sentido está presente em todas as culturas. E isso importa mais do que a configuração normativa desses direitos.

É significativo, portanto, o fato de a Declaração de Viena ser o primeiro documento das Nações Unidas que elege a democracia como forma de governo mais adequada para a garantia dos direitos humanos e das liberdades fundamentais:

*A democracia, o desenvolvimento e o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais são conceitos interdependentes que se reforçam mutuamente. A democracia se baseia na vontade livremente expressa pelo povo de determinar seus próprios sistemas políticos, econômicos, sociais e culturais e em sua plena participação em todos os aspectos da sua vida. Nesse contexto, a promoção e proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais, em níveis nacional e internacional, devem ser universais e incondicionais. A comunidade internacional deve apoiar o fortalecimento e a promoção da democracia e o desenvolvimento e o respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais no mundo inteiro (Declaração de Viena: § 8).*

Este enunciado se completa com os parágrafos 66, 67 e 68 do Programa da Ação que tratam da relação entre cooperação, desenvolvimento e fortalecimento dos direitos humanos. São partes do texto onde se dá ênfase às medidas capazes de estabelecer e fortalecer instituições de direitos humanos, favorecendo a expansão de sociedades civis pluralistas. Sem dúvida, trata-se um avanço – mesmo que simbólico – para a afirmação dos direitos humanos, principalmente considerando-se a realidade política interna de grande parte dos Estados presentes em Viena, que aceitaram esta formulação.

O consenso de Viena foi construído a partir da superação de alguns impasses significativos que surgiram no processo preparatório. O primeiro foi em relação à reafirmação da universalidade dos direitos humanos, que vinha sendo questionado por alguns países que se valiam do relativismo cultural. Estas pretensões, no plano normativo, foram sepultadas em Viena (TRINDADE, 1993). O texto aprovado foi fruto de um consenso que superou a oposição desses países que insistiam na tese de que a Declaração Universal dos Direitos Humanos, fonte originária dos demais instrumentos internacionais que adotam esta formulação, não levara em consideração as particularidades religiosas, culturais e históricas de países que surgiram com o processo de descolonização. Assim, o texto aprovado reitera a universalidade dos direitos humanos, proclamando também sua indivisibilidade, interdependência e inter-relação, colocando um desafio para os países em desenvolvimento, na medida em que concede tratamento igual aos direitos econômicos, sociais e culturais (SABOIA, 1993). Prevaleceu a seguinte formulação:

*Todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos globalmente de forma justa e eqüitativa, em pé de igualdade e com mesma ênfase. As particularidades nacionais e regionais devem ser levadas em consideração, assim como os diversos contextos históricos, culturais e religiosos, mas é dever dos Estados promover e proteger todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, independentemente de seus sistemas políticos, econômicos e culturais (§ 5).*

Observa-se, portanto, que embora o texto atenda à reivindicação de se considerarem as particularidades nacionais e regionais e os contextos históricos, culturais e religiosos, não deixa dúvidas de que essas especificidades não podem ser aludidas como justificativa para se negar a universalidade dos direitos humanos.

O segundo impasse superado foi em relação ao direito ao desenvolvimento. Neste caso, a resistência se concentrava nos países ricos, especialmente os Estados Unidos, que não apoiaram a aprovação da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento pela Assembléia Geral da ONU, em 1986. Para os países em desenvolvimento, as carências materiais, sociais e econômicas – que têm relação com este direito – se constituem em violações dos direitos humanos. Por sua parte, os países ricos e desenvolvidos procuram quase sempre dar maior ênfase aos direitos civis, encarando os problemas econômicos e sociais como obstáculos à garantia dos direitos humanos e não como violações. Logicamente, além de uma posição de natureza conceitual, estão envolvidos nesta polêmica interesses ligados à ordem econômica internacional. Daí a grande importância que teve no contexto da Conferência a aprovação, de forma clara, do direito ao desenvolvimento como reivindicavam diversos países do Terceiro Mundo.

A superação destes dois primeiros entraves abriu o caminho para se avançar no texto de Viena, pois foram ultrapassadas falsas impressões de que como pano de fundo da Conferência estava sendo travada uma confrontação Norte-Sul, conforme registra Saboia (1993):

*O êxito na negociação destas duas questões permitiu diluir a impressão de que uma confrontação Norte-Sul se travava em torno de questões de direitos humanos. Conceitos de particular interesse para países em desenvolvimento foram também incorporados ao projeto de declaração, em questões como do alívio da dívida externa (§ 12), pobreza extrema (§ 14) e apoio aos países menos desenvolvidos em sua transição para a democracia (§ 9) e meio ambiente e despejos tóxicos (§ 11) (p. 8).*

Superados estes dois impasses estratégicos nas negociações a Conferência avançou significativamente. Em alguns pontos foram aprovadas propostas no plano conceitual e programático que se constituíram em novos referenciais na proteção

internacional dos direitos humanos. Em outros, houve recuos condicionados pelo pequeno acúmulo de debate e consenso entre os atores. Estes recuos desagradaram principalmente às ONGs, que em suas análises iniciais demonstraram estar pouco satisfeitas com os resultados de Viena. Em menos de uma década, porém, a Conferência se tornou um marco histórico para ONGs, que a vêem como um fator que impulsionou mundialmente a agenda dos direitos humanos.

Duas propostas, em especial, merecem ser destacadas e analisadas para efeito de demonstração dos desdobramentos positivos que ocorreram nas primeiras reuniões da ONU para encaminhar esta agenda. A primeira foi a de criação de um Alto Comissário para os Direitos Humanos, em moldes semelhantes ao Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados, o ACNUR. Proposta polêmica, formulada pela Anistia Internacional, era considerada como questão de princípio pelos países ocidentais para que a Conferência tivesse êxito. A ONU já havia debatido esta proposta nos anos 70 e 80, sem contudo chegar a aprová-la. Este foi um dos últimos pontos de negociação na Comissão de Redação e, de acordo com Saboia (1993, 2002<sup>13</sup>), exigiu dezenas de consultas informais entre os delegados. No debate formal sobre o tema intervieram mais de 70 delegações. Ao final, foi aprovada uma proposta que sugeria à Assembléia Geral dar prioridade à questão do estabelecimento do Alto Comissário quando iniciasse o exame do relatório da Conferência.

Este posto foi criado por consenso na 48ª sessão da Assembléia Geral da ONU, através da Resolução 48/41<sup>14</sup>. O primeiro titular foi o equatoriano José Ayala Lasso. Mesmo assim, houve críticas de importantes ONGs a respeito da estrutura e do mandato do Comissário, que estariam defasados em relação à realidade internacional dos direitos humanos. A Comissão Internacional de Juristas (CIJ), por exemplo, em sua análise inicial dos resultados da Conferência, relacionou o teor da decisão sobre o Alto Comissário entre os pontos negativos: *"A despeito do debate público sobre o estabelecimento do Alto Comissário de Direitos Humanos das*

*Nações Unidas, os Estados falharam na definição de seu mandato e estrutura* (INTERNATIONAL, 1993, p. 110)<sup>15</sup>.

A segunda proposta – esta não acolhida – foi a de criação de um Tribunal Penal Internacional (TPI) para os crime de direitos humanos. Esta proposta, que é antiga nos debates internacionais consta, inclusive nas Disposições Transitórias da Constituição brasileira. As divergências neste ponto, porém, não foram superadas durante a conferência. Dentro do contexto da Conferência de Viena, serviu mais como um referencial dos limites de consenso.

A dinâmica pós-Viena, no entanto, contradisse algumas avaliações pessimistas quanto à criação de uma corte internacional de direitos humanos. Mesmo os diplomatas mais comprometidos com o tema e os resultados de Viena não acreditavam em sua aprovação. Lindgren Alves afirmava que um tribunal com estas características só seria possível a partir da superação das assimétricas relações internacionais, que são pouco democráticas e balizadas pelo diferencial de poder entre seus atores:

*Um tribunal internacional para os direitos humanos, com jurisdição universal, para funcionar de forma correta e equânime, pressuporia a existência de um “direito cosmopolita” e as “condições da paz perpétua”, tais como vislumbrados por Kant. (...) Por mais que a ética venha penetrando diversos campos do direito internacional, seria ilusório, nas condições existentes, imaginar que uma potência grande ou média viesse a acatar determinações ou sentenças contrárias a seus interesses.*(1994a, p. 33).

Esta proposta foi defendida por alguns governos ocidentais e por diversas ONGs que no entanto não esperavam sua aprovação, desejando somente manter o assunto em pauta. Esta expectativa foi contemplada pelo parágrafo 92 (parte do Programa de Ação) que faz uma recomendação à Comissão dos Direitos Humanos da ONU para examinar a possibilidade de aprimorar os instrumentos de direitos

humanos existentes em nível internacional e regional e “*encoraja a Comissão de Direito Internacional a continuar seus trabalhos visando ao estabelecimento de um Tribunal Penal Internacional*”(Declaração de Viena § 92).

A despeito dos limites na definição do Alto Comissário e na já esperada recusa da criação do Tribunal Penal Internacional, o mais significativo é que a Conferência de Viena consolidou a legitimidade do monitoramento internacional na área de direitos humanos. O parágrafo 4 da Declaração coroa este processo iniciado com a proclamação da Declaração Universal em 1948. Hoje os países que são monitorados de forma mais ostensiva, inclusive os que têm força política como a China, repudiam a forma como é feito o acompanhamento, mas nenhum deles tem questionado a legitimidade das atenções internacionais (LINDGREN ALVES, 1994a).

Esta legitimidade foi se impondo no processo de seguimento de Viena e o próprio TPI acabou sendo criado pelo Estatuto de Roma, após longo processo de debates no seio da Nações Unidas, que através das resoluções 47/33 e 48/31 de 1993, da Assembléia Geral, retomou o debate sobre o tema. Cinco anos depois o Estatuto foi aprovado no fim da Conferência Diplomática de Plenipotenciários para o Estabelecimento de um Tribunal Penal Internacional, realizada em Roma, entre os dias 15 de junho e 17 de julho de 1998. Em 8 de dezembro daquele ano, a Assembléia Geral, por meio da Resolução 53/105, convocou o Comitê Preparatório para elaborar documentos adicionais previstos pelo próprio Estatuto. Assim, o TPI foi mais um passo na legitimidade do monitoramento internacional e na flexibilização do conceito de soberania (MAIA, 2001).

Outro eixo de análise importante para se compreender os acordos de Viena são os temas tidos como específicos. A Declaração, por exemplo, contém considerações detalhadas sobre a necessidade de reconhecimento dos direitos humanos desses grupos específicos, referendando assim diversos acordos

internacionais celebrados em eventos anteriores à Conferência, reconhecendo as reivindicações políticas de diversos movimentos sociais atuantes no plano internacional.

A redação de dois parágrafos (19 e 20) da Declaração a respeito dos direitos das minorias étnicas, religiosas e lingüísticas e dos povos indígenas gerou grandes controvérsias nas negociações, isto porque definições mais precisas sobre o tema sempre chocam-se com a questão da autodeterminação que foi tratada com bastante cautela pelas delegações. Uma contradição que afeta os consensos políticos no seio das Nações Unidas, pois ao mesmo tempo em que a ONU procura incorporar em sua agenda as manifestações e construções políticas mais amplas que se manifestam na política internacional com ou sem a participação dos Estados, ela mantém o perfil de uma entidade formada exclusivamente por Estados, o que está longe de representar nas condições atuais a dinâmica da política internacional, influenciada por diversos outros atores como as ONGs e as corporações transnacionais, por exemplo. Os dois parágrafos acima citados foram redigidos dentro desses condicionamentos, reforçando o papel de cada Estado na garantia desses direitos. Este reforço – presente em outras passagens do texto – veio no sentido de inibir qualquer iniciativa de apego à proteção dos direitos das minorias que leve a movimentos que possam questionar a integridade física de um Estado específico.

Receberam grande destaque tanto na Declaração quanto no Programa de Ação os direitos da criança. A Declaração salienta como fato positivo a ratificação por grande número de Estados da Convenção dos Direitos da Criança, de 1989, instando os que ainda não aderiram a ela que o fizessem até o ano de 1995. No Programa de Ação são dedicados oito parágrafos somente a este tema, onde entre outros são relacionados como violações dos direitos humanos o emprego de crianças em trabalhos perigosos, a venda de crianças e de órgãos, a prostituição infantil, a pornografia infantil e outras formas de abuso sexual. Conceitualmente é importante destacar que a análise deste tema incorpora também o aspecto gênero na

medida em que são feitas recomendações específicas contra a discriminação das meninas.

A questão de gênero teve grande influência em Viena pelo peso atribuído aos direitos da mulher em todos os debates. Avaliar Viena sob qualquer aspecto, mas principalmente dentro desta denominação de temas setoriais, significa em primeiro lugar procurar situar o movimento de mulheres, que foi o mais organizado em todo o processo da Conferência. A referência aos direitos da mulher aparece no texto em seu preâmbulo, na Declaração e no Programa de Ação. Foi incorporada a expressão “direitos humanos das mulheres” e das “meninas” nas partes onde este desdobramento se fez necessário:

*Os direitos humanos das mulheres e das meninas são inalienáveis e constituem parte integral e indivisível dos direitos humanos universais. A plena participação das mulheres, em condições de igualdade, na vida política, civil, econômica, social e cultural nos níveis nacional, regional e internacional e a erradicação de todas as formas de discriminação sexual são objetivos prioritários da comunidade internacional. (Declaração de Viena: § 18).*

Esses objetivos são detalhados no Programa de Ação em um tópico específico de dez parágrafos dedicado à igualdade de condição e os direitos humanos das mulheres. São relacionadas questões como saúde, incorporação de análise da situação de gênero nos relatórios elaborados pelos países para o cumprimento de tratados internacionais, acesso das mulheres a cargos decisórios em governos, organizações regionais e internacionais, entre outras. Os direitos da mulher são também relacionados dentro do processo de conferências globais da ONU. O texto assinala como objetivo importante a participação das mulheres como agentes e beneficiárias do processo de desenvolvimento sustentável, reiterando proposta contemplada no capítulo 24 da Agenda 21, aprovada pela Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992. E

conclui este tópico saudando e destacando a importância histórica da IV Conferência Mundial sobre a Mulher, naquele momento já confirmada para o ano de 1995, em Pequim. Portanto, a Conferência de Viena foi capaz de captar toda a força do movimento mundial de mulheres, que com a realização da Conferência de Pequim mostrou para o mundo toda sua força política acumulada nesses últimos anos de intensa globalização da política mundial e das reivindicações dos movimentos autônomos que se fortaleceram por fora das relações estatais.

A Declaração e o Programa de Ação reafirmam também os direitos de outros grupos sociais identificados como vulneráveis e que devem ter garantidas oportunidades pelos Estados e pela sociedade, como os refugiados, trabalhadores imigrantes e pessoas incapacitadas.

#### 4.4 O SIGNIFICADO DE VIENA PARA OS DIREITOS HUMANOS NO BRASIL

A Conferência de Viena é um marco importante na consolidação e aprofundamento da nova postura do Brasil em relação aos direitos humanos após o processo de redemocratização do país. A adesão aos instrumentos internacionais de proteção, iniciada no governo do presidente José Sarney, e a guinada diplomática promovida no governo do presidente Fernando Collor<sup>16</sup> se consolidam a partir desta Conferência, pois começa a vigorar uma sistemática que orienta a postura da diplomacia brasileira em relação às violações internas dos direitos humanos. Esta postura passa a ser de reconhecimento da existência destas violações, dentro de uma política definida como de “transparência”, que significa não mais negar os fatos, mas sim mostrar que o governo está empenhado na sua apuração. Uma estratégia que utiliza muita retórica em face dos entraves políticos e jurídicos que limitam a ação do governo federal. As alianças políticas regionais e a competência legal para o julgamento de alguns crimes têm impedido uma apuração rigorosa, especialmente, quando envolviam membros do aparato estatal e militar.

A despeito do passivo brasileiro nesse tema é inegável a contribuição do país na própria viabilização de Viena. Em relação aos impasses no processo preparatório, a posição brasileira pode ser considerada construtiva. O país procurou debater todas as propostas polêmicas sem opor obstáculos à busca de consenso. Um comportamento que caracterizou a maioria dos países da América Latina e da África que *grosso modo* aceitam como legítimo o acompanhamento internacional sobre direitos humanos e vêm aderindo progressivamente aos instrumentos internacionais de proteção.

O país teve uma atuação destacada em relação aos impasses que surgiram no processo preparatório, tentando influenciar outros países não só da América Latina, mas também da África para a busca de um consenso. O Brasil foi escolhido para

presidir a Comissão de Redação e, a partir daí, cresceu significativamente a sua importância política na Conferência. Coube ao presidente desta Comissão, o então embaixador do Brasil junto à Comissão de Direitos Humanos da ONU, em Genebra, Gilberto Vergne Saboia, a responsabilidade de coordenar as negociações mais delicadas. Um outro grupo informal, denominado força-tarefa, que trabalhou de forma paralela avançando na elaboração da parte programática do texto de Viena, também foi coordenado pelo Brasil, por intermédio de José Augusto Lindgren Alves, auxiliado por Marcos Pinta Gama, outro diplomata brasileiro que atuou significativamente nos bastidores.

A delegação brasileira teve uma contribuição específica incorporada ao Programa de Ação em seu tópico "C" (cooperação, desenvolvimento e fortalecimento dos direitos humanos). Foi aceita proposta do Brasil de criação de um programa da ONU para o apoio ao Estado de Direito. O eixo desta proposição sugere que a ONU não restrinja suas atividades à identificação e censura contra as violações dos direitos humanos, mas se volte também para o apoio aos Estados, inclusive financeiramente, para que esses possam desenvolver projetos nacionais de reforma de estabelecimentos penais e correcionais, de educação e treinamento de advogados, juizes e forças de segurança em direitos humanos, promovendo e fortalecendo instituições nacionais capazes de assegurar as garantias definidoras do Estado de Direito. Esta proposta consta do discurso do então ministro da Justiça Maurício Corrêa (BRASIL, 1993), que chefiou a delegação brasileira em Viena.

Após a Conferência, o Ministério das Relações Exteriores iniciou os trabalhos para apresentar os primeiros relatórios brasileiros relativos aos dois pactos celebrados pelas Nações Unidas<sup>17</sup>. AS declarações feitas pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, por ocasião das comemorações do Dia 7 de Setembro de 1995, reconhecendo a crítica situação dos direitos humanos no país e lançando a proposta do Programa Nacional de Direitos Humanos (FHC, 1995, p. 1-5), dão seqüência a uma série de procedimentos oriundos de Viena. Nesta ocasião, pequeno grupo do

governo formado pelo então chefe de Gabinete do Ministério da Justiça, José Gregory, pelo porta-voz da Presidência da República, Sérgio Silva do Amaral e José Augusto Lindgren Alves, que havia criado no Itamaraty o Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais, começa a trocar idéias sobre a elaboração desse programa. Este grupo contou, ainda, com a colaboração informal de Paulo Sérgio Pinheiro. A proposta do programa, que também já havia sido sugerida em forma de plano aos candidatos à Presidência da República nas eleições de 1994, pela Anistia Internacional, seguia recomendação da Declaração e do Programa de Ação adotados na Conferência. Com o PNDH, o Brasil foi o terceiro país a cumprir a recomendação. Antes, apenas a Austrália e as Filipinas haviam elaborado programas nacionais. Assim, a origem do PNDH tem influências externas e internas. Retrata convergências e divergências entre a sociedade civil e o Estado no encaminhamento da agenda brasileira de direitos humanos pós-Viena.

Viena, portanto, dá início a um processo de diálogo mais maduro entre o governo e as ONGs. Muda a tônica de conflito permanente nas relações entre Estado e sociedade civil neste tema, até então marcadas basicamente pela incisiva postura das ONGs na denúncia de violação dos direitos humanos com a conseqüente crítica à inoperância do Estado na apuração e punição destes casos. A dinâmica inaugurada com a Conferência mostrou que há pontos em comum que poderiam propiciar um relacionamento marcado, também, pela cooperação. Propicia um diálogo de novo tipo, na medida em que o centro da discussão não é mais a apresentação de denúncias, mas a construção de uma política articulada para fazer frente às violações.

Em relação às organizações da sociedade civil brasileira a Conferência de Viena funcionou, também, como um momento catalisador do processo de interação com outras redes internacionais de direitos humanos. Durante o processo preparatório foi intensa a articulação da comunidade brasileira de direitos humanos – a partir de articulações na América Latina, e com outras redes internacionais. A

análise dos principais documentos das organizações brasileiras, a partir desta fase, mostra claramente uma articulação das questões da agenda doméstica de direitos humanos com as teses discutidas e depois aprovadas na Conferência. Viena exemplifica, portanto, a influência advinda de um processo de maior relação global das principais entidades da sociedade civil brasileira na área dos direitos humanos. Assim, a incidência dos direitos humanos na primeira metade da década de 90, no Brasil, contém algumas características externas influentes que possibilitam compreender a lógica política dos atores envolvidos no processo.

Um processo que começou com pequenas reuniões ainda na fase preparatória de Viena. Em maio de 1993, o então ministro das Relações Exteriores, Fernando Henrique Cardoso, patrocinou no Itamaraty o primeiro encontro de representantes do governo com algumas ONGs e parlamentares para debater a participação do Brasil na Conferência. O diálogo formal entre o governo e a sociedade organizada de direitos humanos iniciou-se, porém, na reunião preparatória das ONGs brasileiras que foram a Viena, realizada em Brasília, nos dias 19 e 20 de maio de 1993. Este encontro, no qual as ONGs elaboraram o documento “Carta de Brasília” (1993), teve a participação de José Augusto Lindgren Alves, representando o Itamaraty, que apresentou as posições do Brasil para a Conferência. Essa relação se intensificou em Viena por meio de diversas reuniões informais. O desdobramento se deu em julho de 1993, com o início do processo denominado “Agenda Comum de Direitos Humanos”, que consistiu na realização de alguns encontros de trabalho entre representantes do governo e da sociedade civil visando a elaborar propostas concretas de legislação para resolver questões pendentes de direitos humanos no Brasil. Entre essas estava a de solução para a questão dos desaparecidos políticos, que no segundo semestre de 1995 recebeu por parte do governo um projeto específico, enviado ao Congresso e aprovado, reconhecendo a responsabilidade do Estado em uma questão delicada do período autoritário, que se arrastava desde a conquista da anistia política, em 1979<sup>18</sup>.

A Conferência de Viena deu também impulso ao processo de atualização do país diante dos compromissos assumidos perante a comunidade internacional. O Ministério das Relações Exteriores iniciou trabalho para apresentar os primeiros relatórios brasileiros relativos aos dois pactos celebrados pelas Nações Unidas. E neste campo também houve aproximação com as ONGs. O primeiro relatório relativo ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1966 foi elaborado em parceria com o Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo - NEV.

## Notas

---

<sup>1</sup> O conceito de regimes internacionais diz respeito à definição de acordos, procedimentos e metas a respeito de um determinado tema, aceitos por todos os atores. Um regime só avança à medida que aumenta o grau de consenso entre os atores. Impasses na adesão a protocolos por parte de importantes atores bloqueiam ou inviabilizam o regime. Para uma definição geral de regimes internacionais, ver Krasner (1983) e . Para uma definição específica de regimes internacionais de direitos humanos, ver Donnelly (1986, 1991 e 1999).

<sup>2</sup> Tradução não oficial de Antônio A. C. Trindade (1991). A Proteção Internacional dos Direitos Humanos, São Paulo, Saraiva, 1991, p. 120.

<sup>3</sup> Tradução não-oficial do autor.

<sup>4</sup> Tradução não-oficial do autor.

<sup>5</sup> Tradução não-oficial do autor.

<sup>6</sup> Tradução não-oficial do autor.

<sup>7</sup> Tradução não-oficial do autor

<sup>8</sup> Este relato consta de panfleto distribuído no fórum de ONG pelo Movimento de Direitos Civis do Sri Lanka.

<sup>9</sup> Tradução não-oficial do autor.

<sup>10</sup> Tradução não-oficial do autor

<sup>11</sup> Entre os cinco relatórios de especialistas preparados para a Conferência, um foi elaborado por pesquisadores brasileiros: "Pobreza, Marginacion, Violencia y Realizacion de los Derechos Humanos", produzido por Paulo Sérgio Pinheiro, Malak Popovic e Tulio Kahn.(PINHEIRO; KAHL; POPOVIC, 1993)

<sup>12</sup> Entrevista ao autor.

<sup>13</sup> Entrevista ao autor.

<sup>14</sup> Criado pela Resolução 48/141 da Assembléia Geral da ONU, em 20 de dezembro de 1993. O equatoriano José Ayala Lasso ficou no cargo até 1997, quando foi substituído pela irlandesa Mary Robinson, que visitou o Brasil em 2000.

<sup>15</sup> Tradução não-oficial do autor.

<sup>16</sup> Na abertura da Assembléia Geral da ONU , em 1985, o presidente José Sarney comunicou a decisão brasileira de aderir aos dois pactos de direitos humanos de 1966 e à Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes. A defesa incondicional da soberania, no entanto, foi a tônica de seu mandato nesse tema da política internacional, e o presidente se recusou a receber a visita da Anistia Internacional. Fernando Collor modificou esta postura. Recebeu a Anistia, em 1990, e em seus dois discursos na abertura da Assembléia (1990 e 1991) disse que o Brasil estava mais receptível à uma cooperação internacional nesse tema, que a

---

comunidade internacional tinha legitimidade para garantir os direitos humanos e que eles deveriam ser entendidos em sua globalidade. Em seguida, durante reunião ministerial, disse que a soberania não podia ser usada como escudo para proteger violadores internos. Esta declaração deu origem a um comunicado oficial dentro do Itamaraty, reorientando o posicionamento de nossa diplomacia (LINDGREN ALVES, 2000).

<sup>17</sup> Pacto de Direitos Civis e Políticos e Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

<sup>18</sup> A Lei n. 9.140, de 4 de dezembro de 1995, reconhece como mortas pessoas as desaparecidas em razão de participação, ou acusação de participação, em atividades políticas, no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979.

## 5 O NASCIMENTO DO PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS - PNDH

Este capítulo inicia a discussão do Programa Nacional de Direitos Humanos. Objetiva, assim, mostrar o impacto que a Conferência de Viena produz na agenda brasileira nesse tema . Análise de documentos e entrevistas com atores-chave no Poder Executivo e na sociedade civil reconstitui o processo político e as iniciativas que levaram o governo a adotá-lo. Procura, ainda, confrontar versões divergentes sobre os movimentos decisivos nesse processo e a influência dos personagens principais que participaram diretamente da elaboração da proposta e do convencimento político sobre sua oportunidade.

Entrevistas e fontes primárias servem de base, também, para a discussão a respeito da participação da sociedade civil nos debates sobre o conteúdo do programa. Nesse sentido, são analisadas as pautas dos seis seminários nacionais de consultas, realizados na fase preparatória, os pontos mais importantes que aparecem nesse processo de diálogo e os atores envolvidos, que produziram sucessivas versões da proposta. Este trabalho se completa com a citação das sugestões avulsas dirigidas à equipe encarregada de elaborar o pré-projeto do PNDH.

No processo preparatório do PNDH, registrou-se intensa interlocução entre Estado e sociedade civil. No entanto, foram significativas as divergências quanto ao enfoque que deveria prevalecer na versão final. Esses conflitos e o processo decisório para decidir sobre o conteúdo do programa são outros itens focalizados neste capítulo. O último ponto serve para uma apresentação descritiva do programa. São apresentados e discutidos seus eixos políticos e as razões desta escolha. Esta tarefa se completa com as metas de curto, médio e longo prazos do PNDH. A reconstituição histórica da gênese do programa permite identificar as fraquezas e as potencialidades dessa proposta pioneira de elaboração de uma política nacional de direitos humanos em um país como o Brasil, que ainda busca consolidar sua

democracia, evidenciando, ao mesmo tempo, alguns elementos centrais para a discussão de seu impacto político imediato, que será feita no capítulo 6.

## 5.1 A ORIGEM DA PROPOSTA

O Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) foi lançado pelo presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, em 13 de maio de 1996, por meio do Decreto nº 1.904/96. Assim, o Brasil foi o terceiro país a cumprir as recomendações da Conferência de Viena (junho-93). Antes, apenas a Austrália e as Filipinas haviam elaborado programas nacionais. Inicialmente, o órgão do governo encarregado pela implementação do Programa foi a Secretaria de Cidadania do Ministério da Justiça. Esta competência foi transferida para a Secretaria de Direitos Humanos, criada para fortalecer a implementação do programa. Embora formalmente vinculada ao Ministério da Justiça, esta secretaria, na prática, teve em sua primeira fase de atuação um *status* político diferenciado, até ser transformada em secretaria de Estado.

O PNDH consolidou, no plano normativo e político, significativo consenso em torno de propostas que foram debatidas entre o governo e diversas entidades da sociedade civil, impulsionadas pelo processo preparatório e seguimento da Conferência de Viena. As iniciativas ocorridas no ano de 1993, narradas no capítulo 3, prepararam o terreno político para a elaboração conjunta entre governo e sociedade civil, especialmente a Agenda Comum de Direitos Humanos, elaborada durante a gestão de Maurício Corrêa no Ministério da Justiça. Dois importantes projetos aprovados no contexto de elaboração e implantação do programa – o que tipifica o crime de tortura e o que indeniza os familiares dos desaparecidos políticos – tiveram suas primeiras negociações no processo de elaboração dessa agenda.

A intensa participação nos seminários preparatórios para a elaboração do PNDH evidencia uma evolução positiva no debate entre governo e sociedade antes da elaboração final do PNDH. O programa foi concluído entre novembro de 1995 e abril de 1996, sob a coordenação do então chefe de gabinete do Ministério da Justiça, José Gregori, a partir de projeto básico elaborado pelo Núcleo de Estudos da

Violência da Universidade de São Paulo (NEV-USP). O NEV sistematizou propostas que saíram de seis seminários regionais – São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Belém, Porto Alegre e Natal –, que no total reuniram 334 participantes de 210 entidades. Instituições de outras partes do país e internacionais opinaram mediante consultas formais. Finalmente, o projeto do PNDH foi debatido na I Conferência Nacional de Direitos Humanos, promovida pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, Fórum das Comissões Legislativas de Direitos Humanos e outras entidades civis, nos dias 26 e 27 de abril de 1996. Nesta conferência, rediscutiram-se as propostas que saíram dos seminários e consultas.

De maneira geral, pode-se afirmar que a reação das entidades civis ligadas aos direitos humanos foi de reconhecimento da importância política do PNDH no contexto brasileiro. A crítica mais constante constata a ausência de propostas contemplando os direitos sociais. Apesar dessas polêmicas é inegável o ineditismo dessa iniciativa de articular uma política de direitos humanos no país. O PNDH surge como a primeira tentativa articulada de política para enfrentar uma questão que tem extensa demanda na sociedade brasileira, revelando elevado grau de interlocução entre a sociedade civil e o Estado no Brasil, provavelmente um dos mais significativos nas sociedades do Sul, ainda com pequena experiência de construção democrática.

Sua gênese pode ser explicada a partir das modificações ocorridas, na primeira metade dos anos 90, em relação ao comportamento do Estado e da comunidade brasileira de direitos humanos diante da agenda doméstica e externa do tema. A partir do processo preparatório para a Conferência Mundial de Direitos Humanos das Nações Unidas, inicia-se diálogo entre o Estado e esses atores. Em certa medida, este contato propicia uma aliança pontual no que diz respeito à estruturação da agenda brasileira de direitos humanos, retirando-a do estágio de mera denúncia das violações, buscando alguns consensos para a definição de uma agenda positiva. A

elaboração do PNDH em si já altera a qualidade da discussão sobre as estratégias de enfrentamento da situação dos direitos humanos no país.

As expectativas iniciais de cada parte em relação ao programa, porém, evidenciam inevitáveis conflitos. A lógica dos principais atores não-governamentais de direitos humanos no Brasil em relação ao PNDH procura traduzir para o plano político o consenso normativo sobre a interdependência, indivisibilidade e universalidade dos direitos humanos. Com isso, buscam enfatizar a necessidade da garantia dos direitos econômicos, sociais e culturais. Mas o PNDH foi iniciativa de pequeno grupo dentro do governo, que embora com acesso privilegiado ao presidente da República não reunia forças para definir ações tão amplas a ponto de ditar linhas que modificassem substancialmente a política econômica e social em curso. Assim, esse grupo fez uma opção em termos de direitos humanos com prioridade nos direitos civis.

A decisão governamental de lançar o programa pode ser entendida, basicamente, de duas maneiras. Em primeiro lugar, deve-se destacar o papel de pessoas e segmentos do governo que possuíam compromisso histórico com esses direitos e que tiveram atuação decisiva na elaboração do programa. O outro aspecto está relacionado à evolução do posicionamento da diplomacia brasileira, nos últimos anos, no que se refere às graves e intensas violações dos direitos humanos no país. Esta postura, a partir do governo Collor, passa a ser de reconhecimento da existência destas violações, dentro de uma política definida como de transparência. Esta política significava não mais negar as transgressões que ocorrem – como no passado –, tentando sempre mostrar que o governo está empenhado na apuração dos fatos. A chamada “diplomacia presidencial”, inaugurada pelo presidente Fernando Henrique, reforçou esta linha. O objetivo de melhorar a imagem do Brasil no exterior também passava pela questão dos direitos humanos.

O amadurecimento da idéia de um programa, porém, teve vários acontecimentos relembrados de maneira divergente pelos principais atores envolvidos com a gestação da proposta. De acordo com Gregori (2000)<sup>1</sup>, o presidente Fernando Henrique Cardoso, em suas viagens ao exterior, ficou surpreso com a intensidade das cobranças sobre direitos humanos no Brasil. Especialmente em uma viagem realizada à Europa em maio de 1995, quando questionou José Gregori, então chefe de gabinete no Ministério da Justiça, sobre o que poderia ser feito de novo nesta área pelo governo. Posteriormente, a partir de almoço organizado pelo embaixador Sérgio Amaral<sup>2</sup>, na época secretário de comunicação da Presidência da República, um grupo de assessores de José Gregori e Paulo Sérgio Pinheiro (convidado) discutiram um conjunto de sugestões sobre direitos humanos, para ser apresentado à sociedade pelo presidente Fernando Henrique, por ocasião das comemorações de Dia 07 de Setembro.

Não houve consenso sobre o conteúdo das propostas. Paulo Sérgio Pinheiro discordou das propostas do grupo de assessores, que segundo ele eram muitas festivas e irrealistas. Assim, o presidente apenas lançou a idéia de elaboração do Programa Nacional de Direitos Humanos, a partir de consulta a ser conduzida pelo Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (GREGORI, 2000). Outra questão que conforme José Gregori influenciou o presidente a aderir à proposta do PNDH foi a retomada da cobrança de solução dos desaparecidos políticos durante o regime militar, especialmente uma carta enviada pela família do ex-deputado Rubens Paiva. *"Eu disse ao presidente que a credibilidade do lançamento do proposta necessitava de uma solução para a questão histórica dos desaparecidos políticos. Ele concordou e autorizou a instalação de uma comissão especial para tratar do tema com a participação do Congresso, um representante dos familiares e outro das Forças Armadas"*, (GREGORI, 2000).

A sugestão de um programa capaz de articular as ações de proteção e promoção dos direitos humanos no país, conforme registrado no capítulo anterior, já havia sido

colocada pela Anistia Internacional, em 1994, no contexto pós-Viena, no relatório "Além da Desesperança - Um Programa para os Direitos Humanos no Brasil" (AMNESTY INTERNATIONAL, 1994), apresentado aos dois principais concorrentes à Presidência da República naquele ano<sup>3</sup>. A Anistia disse a esses candidatos que voltaria para cobrar do vitorioso as propostas que iria colocar em prática (SUTTON, 2001<sup>4</sup>).

Eleito presidente, Fernando Henrique, logo no início de seu governo, tomou a iniciativa de convidar a Anistia Internacional para uma visita oficial ao país. Recebeu seu secretário-geral, Pierre Sané, em abril de 1995. Este encontro, também, parece ter sido decisivo para a futura decisão de fazer o PNDH. "*O presidente deu total liberdade para o secretário-geral da Anistia apresentar suas sugestões. Pierre Sané colocou a proposta de um Plano de Direitos Humanos e também fez uma pergunta provocativa, mas que se revelou fundamental, sobre o que o presidente pretendia fazer para resolver a questão dos desaparecidos políticos durante o regime militar*" (LINDGREN ALVES, 2000). Pierre Sané lembrou ao presidente a importância das resoluções de Viena e o papel de destaque do Brasil na Conferência. Informou que a Austrália já tinha lançado um plano e perguntou porque o Brasil não levava em frente essa idéia. A reação do presidente, segundo membro da delegação da Anistia que participou do encontro foi bastante positiva. "*O presidente disse: ótimo, vamos ao Itamaraty e ao Ministério da Justiça. Vamos sentar e fazer já*" (SUTTON, 2001).

## 5.2 CONSULTA À SOCIEDADE CIVIL NA SUA FORMULAÇÃO

Após a oficialização da proposta de elaboração do PNDH, feita pelo presidente da República durante discurso no dia 7 de setembro de 1995, iniciou-se processo de mobilização das organizações da sociedade civil para discutir propostas preliminares de ação governamental, elaboradas pelo NEV para serem incluídas no pré-projeto do Plano Nacional de Direitos Humanos<sup>5</sup>. Ocorreu rápida resposta por parte da sociedade, e em curto espaço de tempo foram viabilizados seis seminários regionais, reunindo as organizações mais representativas de direitos humanos, personalidades e especialistas da área.

A relação inicial de organizações e especialistas elaborada a partir de 21 de outubro de 1995 contemplava 236 nomes. O ponto de partida foi a lista dos participantes da reunião preparatória para a Agenda da Conferência de Viena, realizada em Brasília, em maio de 1993; as demais organizações presentes na conferência, em junho de 1993; instituições envolvidas com as "Jornadas Contra a Criminalidade", no Ministério da Justiça, em 1993. A base inicial foi ampliada com representantes da Relação de Entidades de Direitos Humanos do Departamento de Direitos Humanos do Ministério da Justiça (NÚCLEO DE ESTUDOS DA VIOLÊNCIA, 1995).

A minuta inicial de medidas, elaborada pelo NEV para ser discutida nos seminários de consulta, incluiu somente a proteção e promoção dos direitos humanos dos cidadãos em geral. Não tratou de grupos específicos, como crianças e adolescentes, idosos, deficientes, mulheres, negros, indígenas, estrangeiros, migrantes e minorias. A intenção foi justamente esperar as rodadas de consultas para incluir propostas específicas para esses grupos, a partir das observações críticas nos três primeiros seminários programados até primeiro de dezembro de 1995 (São Paulo, Rio de Janeiro e Recife). Uma nova versão do pré-projeto foi

elaborada com as opiniões apresentadas até o dia 7 de dezembro daquele ano. A proposta foi submetida à nova rodada de consultas, a partir do dia 10 de dezembro.

A minuta inicial apresentou 14 medidas de curto prazo, 21 de médio e três de longo prazo. Entre as de curto prazo se destacam a ratificação de tratados internacionais que ainda faltavam ao país, em especial o Protocolo Facultativo Relativo ao Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos; a federalização dos crimes de direitos humanos, com a criação de um mecanismo subsidiário para investigar e julgar crimes não apurados devidamente pelas autoridades estaduais; a tipificação do delito de tortura; um programa de proteção às vítimas e testemunhas; a modificação do sistema de justiça militar estadual, transferindo para a justiça civil os crimes comuns cometidos por policiais militares; a reformulação do CDDPH; o desarmamento e a criminalização da venda e porte ilegal de armas e munições.

Entre as medidas de médio prazo sugeriu-se o fortalecimento de organizações internacionais, propondo que o Brasil, na condição de aspirante a uma vaga no Conselho de Segurança da ONU, tomasse iniciativas no sentido de fortalecer os organismos internacionais de proteção aos direitos humanos; a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública; mudanças no sistema de inquérito policial, estabelecendo a obrigatoriedade do acompanhamento pelo Ministério Público nos casos de violações de direitos humanos. As medidas de longo prazo previam programas de educação para os direitos humanos, experiências de polícias comunitárias e expansão e consolidação dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais.

O primeiro seminário que discutiu as idéias seminais do plano ocorreu em São Paulo, em 27 de novembro de 1995. Dele participaram entidades de ponta da área como o Movimento Nacional de Direitos Humanos, OAB, Comissão de Justiça de Paz de São Paulo, Centro Santo Dias de Direitos Humanos, Associação dos Juizes para a Democracia, Instituto Geledés, Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da

Pessoa Humana, pesquisadores da Unicamp, PUC-SP, USP, Secretaria de Segurança Pública do Estado, o próprio coordenador do plano, José Gregori, entre outras instituições e personalidades. Dbateram-se no primeiro encontro os seguintes temas: sociedade civil e a agenda de direitos humanos; violência e discriminação; violência, criminalidade e direitos; violência, crime e impunidade.

Em 29 de novembro de 1995 foi realizou-se o segundo seminário, no Rio de Janeiro, com composição semelhante a São Paulo, mas concentrando organizações locais. Além do tópico sobre a sociedade civil e a agenda nacional de direitos humanos, três mesas analisaram e ofereceram propostas sobre segurança pública e direitos civis, violência, insegurança e gênero, discriminação e vitimização.

O terceiro seminário na primeira fase de consulta aconteceu em Recife, em 10 de dezembro de 1995. Reuniu organizações dos estados do Nordeste e Norte do país. Seu enfoque foi voltado para o debate sobre violência rural, pobreza e direitos humanos. Abordou também os desafios para a formação de uma cultura de direitos humanos no país.

Após recolhimento das proposições surgidas nos três encontros, consultas por fax e telefone a outras instituições e personalidades, a equipe encarregada de elaborar o PNDH concluiu a primeira versão do pré-projeto, contemplando vasto elenco de propostas construídas nas discussões e aportes apresentados entre 13 de outubro e 7 de dezembro de 1995. A nova versão foi encaminhada ao Ministério da Justiça para discussão e revisão. O texto, além de levantar a legislação brasileira e as políticas governamentais que estavam em vigor na área de direitos humanos, apresenta amplo diagnóstico das lacunas existentes e indica novas ações que poderiam ampliar o envolvimento do Estado e da sociedade na defesa e promoção desses direitos, no curto, médio e longo prazos.

De acordo com os redatores da primeira versão global do PNDH, as "*propostas de ações contidas neste pré-projeto, na sua grande maioria, refletem um amplo*

*consenso entre as entidades de direitos humanos brasileiras e estrangeiras atuando no Brasil sobre as medidas que são necessárias para a proteção e promoção dos direitos humanos no país". (MESQUITA NETO, 1995).<sup>6</sup>*

A nova versão se dividia em cinco partes, a saber<sup>7</sup>:

- a) Políticas públicas para Proteção e Promoção dos Direitos Humanos (direitos à vida, à liberdade e à igualdade perante a lei) - Descrição da legislação brasileira e das políticas governamentais para a proteção desses direitos e principais problemas identificados nessas áreas. Foco na questão dos homicídios, desaparecimentos, tortura, violência contra mulheres, crianças e adolescentes, violência no campo e no trânsito, trabalho forçado (principalmente de crianças e adolescentes), estrangeiros e migrantes, discriminação e acesso desigual à justiça;
- b) Educação e Cidadania: Bases para uma cultura dos direitos humanos - Discute a importância do trabalho das OSC na formação de um movimento de direitos humanos e identifica os problemas e desafios à consolidação de uma cultura dos direitos humanos no Brasil;
- c) Políticas Internacionais para Promoção dos Direitos Humanos - Os tratados ratificados e não ratificados pelo Brasil e os problemas da implementação;
- d) Implementação e Monitoramento do PNDH - Mecanismos e tarefas que possam garantir a implementação efetiva da proposta e e/ou impedir resultados aquém dos esperados;
- e) Propostas de Ações Governamentais - Conjunto de 165 medidas para promoção e proteção dos direitos nas quatro áreas focais, identificando, ainda, três arenas principais: legislativo, administrativo e político-cultural.

Depois de examinada e revisada pelo Ministério da Justiça, com apoio do NEV, o que gerou nova versão nas propostas de ações governamentais que constavam do pré-projeto, a proposta foi novamente debatida em outros encontros abertos à sociedade, por exemplo, em Brasília, em fevereiro de 1996, no Encontro do Movimento Nacional de Direitos Humanos. No dia 26, aconteceu o quarto seminário de consulta, em Belém, no Pará, cujo enfoque foi "Proteção dos Direitos Humanos e Consolidação da Democracia: O Papel do Estado e da Sociedade". O seminário de Belém conseguiu reunir ampla representação de grupos vulneráveis e excluídos como o Movimento de Meninos de Meninas de Rua, entidades do movimento negro, homossexuais, entidades com foco na temática amazônica, universidade e poder público. Três mesas debateram os seguintes temas: direitos humanos, violência e impunidade; formação da cidadania, monitoramento e fiscalização dos direitos humanos; Amazônia pede passagem para os direitos humanos.

Em março de 1996 ocorreram os dois últimos seminários. No dia primeiro, em Porto Alegre, no Plenarinho da Assembléia Legislativa do Estado. Foco: a atualidade dos direitos humanos; políticas não-governamentais; políticas governamentais; educação e ações de solidariedade. No dia 19 realizou-se o último seminário de consulta, em Natal, organizado pelo Centro de Direitos Humanos e Memória Popular, em parceria com o NEV. Nova versão do pré-projeto foi produzida com a incorporação das sugestões que saíram desses três seminários e outras que surgiram no próprio Ministério da Justiça.

Finalmente, o texto foi novamente debatido e criticado, em Brasília, nos dias 26 e 27 de abril de 1996, na Primeira Conferência Nacional de Direitos Humanos, promovida pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, Fórum das Comissões Legislativas de Direitos Humanos e diversas organizações da sociedade civil. Nesta oportunidade não se tratava exclusivamente de recolhimento de sugestões, mas principalmente de uma reação da sociedade civil organizada (um público ampliado em relação aos participantes dos seminários) à proposta concreta

que o governo iria lançar dentro de três semanas. Reações que marcam as principais divergências de alguns segmentos da sociedade com o pré-projeto do PNDH, discutidas no próximo tópico, que trata do processo decisório sobre o conteúdo final da proposta.

### 5.3 PROCESSO DECISÓRIO, CONFLITOS E ARBITRAGEM DO CONTEÚDO DO PNDH

Não houve conflito significativo no governo a respeito do conteúdo do PNDH, provavelmente pela baixa penetração da proposta nesta esfera, no momento de sua elaboração e definição. Mesmo no Ministério da Justiça, praticamente a única arena de negociação do Programa no interior do Executivo, as discussões e negociações ficaram concentradas no chefe de Gabinete, José Gregori, e na subchefe de Gabinete, Anna Samico, que teve participação ativa em todas as negociações. A única agência que se deteve com maior empenho na avaliação do texto foi o Ministério da Relações Exteriores (GREGORI, 2000), por razões óbvias, diante do impacto na iniciativa no plano externo e na ligação do PNDH com os tratados internacionais.

A participação do ministro titular da pasta da Justiça, Nelson Jobim, ficou praticamente restrita à apresentação de uma versão resumida do pré-projeto durante a abertura da 52<sup>a</sup> Reunião da Comissão de Direitos Humanos da ONU, realizada em Genebra, em 25 de março de 1996. A mesma versão foi enviada por Jobim, na primeira semana de abril, aos demais ministérios para que se manifestassem e apresentassem sugestões específicas em suas áreas de competência.

Os principais conflitos sobre o conteúdo da PNDH, administrados e resolvidos pela Coordenadoria do Programa, tiveram como origem as reações da sociedade civil ao pré-projeto durante a I Conferência Nacional de Direitos Humanos. O evento foi um espaço de afirmação de diversos grupos político-temáticos, que procuraram aproveitar a oportunidade de elaboração do programa para comprometer o governo com demandas sociais, que embora digam respeito à noção integrada dos direitos humanos, têm no terreno da disputa

política uma dinâmica própria que não se coaduna com o propósito da proposta do PNDH, que visava no primeiro momento articular um conjunto de ações governamentais, capazes de construir um referencial de compromisso entre o Estado e a sociedade com a promoção e proteção desses direitos.

Esse foi o caso, por exemplo, dos grupos que apresentaram propostas particularistas de reforma agrária e reforma urbana, como se o PNDH pudesse trazer soluções para disputas em curso na sociedade e nos marcos legais vigentes do Estado Democrático de Direito. O Grupo sobre reforma agrária propôs, entre outros pontos:

- assentar prioritariamente as famílias que estão acampadas;
- viabilizar autêntica política agrícola que favoreça o desenvolvimento dos assentados;
- implantar em todo o país a Justiça Agrária;
- arrecadar, para fins de reforma agrária, áreas de proprietários fraudadores e ou inandimplentes do crédito oficial;
- nos conflitos fundiários o processo será remetido necessariamente à Justiça Federal, sendo o Incra denunciado para integrar a ação.

Na mesma linha, o grupo sobre reforma urbana sugere:

- implementação de políticas que visem a combater as causas de todos os tipos de violência urbana;
- que o governo federal promovesse Campanha Nacional contra a Violência Urbana;
- garantia da função social da propriedade através do estabelecimento de instrumentos jurídicos e fiscais que viessem combater a concentração da propriedade imobiliária urbana. (CONFERÊNCIA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, 1996).

Propostas com esse enfoque não foram contempladas em termos de ações governamentais previstas. Foram inseridas enquanto abordagem geral da importância do PNDH como mais um instrumento que poderia ajudar no equacionamento dos impasses provocados pelo perfil desigual e injusto da sociedade brasileira. As observações dos demais grupos receberam a primeira análise por parte do relator geral executivo do PNDH, que as dividiu da seguinte maneira: a) Propostas não contempladas no pré-projeto e que poderiam ou deveriam ser contempladas; b) Propostas contempladas, mas formuladas de maneira diferente pelos grupos da Conferência; c) Propostas controvertidas ou pouco claras. (MESQUITA NETO, 1996).

A Conferência apresentou três considerações de caráter geral, admitidas pelo relator geral como não-contempladas, e que deveriam ser integradas ao texto. Questionavam a metodologia do PNDH em relação à concepção de metas de curto, médio e longo prazos, o monitoramento previsto, recursos orçamentários e compromisso com a aplicação dos instrumentos internacionais:

*" 1. A primeira sugestão que a Conferência oferece diz respeito à metodologia adotada no Plano. A simples menção de metas, com a classificação de curto, médio e longo prazos, é insuficiente para o devido monitoramento e fiscalização da execução do Plano. Consideramos indispensável, para cada uma das metas, a definição precisa dos prazos, das autoridades responsáveis pela supervisão geral do plano, inclusive com as atribuições de receber reclamações relacionadas à execução do Plano e prestar contas dos resultados alcançados.*

*2. É igualmente fundamental que os meios e instrumentos necessários à implementação das propostas sejam especificamente definidos, bem como a origem dos recursos. É a partir dessas definições que se tornará possível a*

*articulação das metas do Plano com o Orçamento Geral da União e o Plano Plurianual – este, aliás, em fase de conclusão pelo Congresso Nacional.*

*3. Considerando a universalidade dos direitos humanos, na linha das decisões da Conferência de Viena, de 1993, não é mais possível compartimentar-se as decisões sobre violações desses direitos fundamentais, que hoje são de interesse global e não apenas nacional, porque seus efeitos extravasam as fronteiras do Estados, para sensibilizar a comunidade internacional. Nessas condições, impõe-se que o Brasil dê sua adesão por inteiro ao efeito coercitivo das sentenças emanadas das Cortes Internacionais de Justiça, no caso a Corte Interamericana de Direitos Humanos e o Tribunal de Haia" (CONFERÊNCIA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, 1996).*

Como complemento à supervisão do plano, a proposta da Conferência foi de estabelecimento de um Fórum Nacional de Entidades de Direitos Humanos. Os grupos da Conferência que apresentaram propostas específicas analisadas e incorporadas pelos redatores do PNDH foram os seguintes: Crianças e Adolescentes; Justiça e Direitos Humanos; Segurança Pública e Direitos Humanos; Neoliberalismo e Direitos Humanos; Segmentos Vulneráveis<sup>8</sup>; Sistema Penitenciário; Meios de Comunicação.

Algumas das principais<sup>9</sup> propostas oriundas da Conferência comparadas com a última versão do pré-projeto e analisadas para efeito da versão final do PNDH: (CONFERÊNCIA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, 1996) e (MESQUITA NETO, 1996)<sup>10</sup>:

**a) Propostas que não estavam contempladas no pré-projeto:**

- Fortalecer e ampliar a esfera de atuação da Ouvidoria Geral da República. Criar ouvidorias em todos os estados da Federação que deverão exercer igual papel;

- Criação de Ouvidorias de Polícia, como representantes da sociedade civil nos Estados, com autonomia e independência para desenvolver suas funções de investigação e fiscalização das irregularidades cometidas por agentes;
- Estabelecer programas de proteção e garantias de anonimato aos trabalhadores, inclusive aos servidores públicos que denunciarem fatos graves de interesse público, ocorridos na administração estatal ou no setor privado;
- Incentivar e apoiar a criação de Comitês de Defesa dos Direitos Humanos dos Cidadãos, na esfera dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário;
- Estimular a descentralização dos estabelecimentos penais;
- Ratificar a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher;
- Reestruturar o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária do Ministério da Justiça, democratizando-o com a participação de entidades representativas da sociedade civil;
- Estabelecer um plano de demarcação das terras das comunidades negras remanescentes de quilombos;
- Formação de redes informatizadas sobre direitos humanos e cidadania pelos grupos que atuam na área, comissões legislativas e entidades governamentais;
- Campanha Nacional de Combate às Armas e à Violência, envolvendo todos os órgãos de Justiça e da Segurança Pública, em nível federal, estadual e municipal.

**b) Propostas que já estavam contempladas no pré-projeto com outra formulação:**

- Programas de atendimento de adolescentes portadores de sofrimento psíquico, autores de ato infracional;
- Coibir a violência sexual doméstica contra crianças e adolescentes;
- Campanha Nacional de Combate à exploração sexual infanto-juvenil;

- Incentivar a criação de conselhos estaduais e municipais de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, compostos majoritariamente por representantes da sociedade civil;
- Estabelecer programa, em parceria com organismos não governamentais de direitos humanos, de proteção às vítimas e testemunhas;
- Investigação federal das violações dos crimes de direitos humanos (além do julgamento por Tribunais Federais);
- Implementação de políticas públicas que visem a integração da mulher na sociedade em igualdade, respeitando sua condição de gênero, etnia/raça e orientação sexual;
- Assegurar a participação das comunidades e organizações indígenas na discussão, elaboração e execução de atividades afetas aos seus interesses;
- Propor a alteração no quesito "cor" adotado pelo IBGE, no último censo, qual seja, os mulatos, pardos, pretos e negros, assim classificados, sejam inseridos como contingentes da população negra;
- Exigência da proficiência em direitos humanos como uma das condições para a aprovação em concursos públicos para as magistraturas, procuradorias, ministério público, funções policiais e também para a concessão da carteira da OAB.

**c) Propostas classificadas como controvertidas:**

- Desvinculação dos institutos periciais técnicos das secretarias de segurança pública e sua articulação com as universidades públicas federais ou estaduais;
- Criar o Conselho Nacional de Justiça, composto majoritariamente por organizações não-governamentais, com finalidade de fiscalizar as atividades do Poder Judiciário, assegurada a participação de entidades de direitos humanos no processo de discussão e formulação deste Conselho;
- Ampliação da titularidade ativa às entidades de direitos humanos de âmbito nacional, estadual e municipal para a propositura de ações diretas de inconstitucionalidade;

- Abertura dos arquivos secretos da ditadura militar;
- Criação de uma Secretaria Nacional de Segurança Pública, vinculada à Presidência da República, com a atribuição de implementar, monitorar e coordenar a política nacional de segurança pública;
- Estabelecimento de medidas atenuantes na aplicação de pena em caso de crimes cometidos por índios, considerando-se as suas peculiaridades culturais;
- A reforma agrária deve não só ser incluída no Plano, como receber atenção especial;
- Reforma urbana e direitos humanos.<sup>11</sup>

Diversas propostas apresentadas pela conferência entravam diretamente em questões particularíssimas de natureza constitucional que poderiam inviabilizar uma proposta como o PNDH, caso se tornassem o centro do Programa. Outras, do ponto de vista político, confundiam o propósito de um programa que visava articular ações governamentais em sintonia com a aliança entre Estado e sociedade civil para promover e proteger os direitos humanos com a pauta de reivindicações que alimenta alguns movimentos sociais. Pauta legítima, que se insere no plano da disputa democrática em curso na sociedade, mas diferente, porém, de medidas que visavam atacar pontos de entrave à promoção e proteção dos direitos humanos.

Algumas propostas, no entanto, corrigiam lacunas do pré-projeto. Outras, ainda, davam contorno mais articulado ao PNDH, incorporando com propriedade questões relativas aos direitos econômicos, culturais e sociais. Isso colocou para a equipe encarregada da redação final e mais precisamente ao governo, representado pelo Ministério da Justiça, a necessidade de tomar uma decisão sobre o perfil final da proposta que ele estava disposto a bancar. Tudo indica que foi feita uma opção pelos pontos mais consensuais em relação aos direitos civis e políticos. Afinal, entrar nos temas mais afetos aos direitos econômicos e sociais, exigiria outro grau de

penetração e articulação da proposta no interior do governo, o que de maneira alguma existia naquele momento. Após inúmeras rodadas de discussão, a arbitragem final do conteúdo do texto coube a José Gregori (2000).

#### 5.4 OS EIXOS POLÍTICOS E METAS DO PNDH

O programa se concentrou basicamente nos direitos civis. Articulou-se com base nos princípios definidos pelo Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos da ONU, adotado em 1966, mas também incluiu algumas medidas voltadas para a promoção dos direitos sociais. Entre elas, o apoio à implementação de diversas convenções internacionais relativas aos direitos das crianças, das mulheres e dos trabalhadores. O argumento citado no programa é o de que a ênfase nos direitos civis e políticos não impede a abordagem dos demais: *o fato de os direitos humanos em todas as suas três gerações - a dos direitos civis e políticos, a dos direitos sociais, econômicos e culturais e a dos direitos coletivos - serem indivisíveis não implica que, na definição de políticas específicas - dos direitos civis - o governo deixe de contemplar de forma específica cada uma dessas outras dimensões.* (BRASIL. Presidência, 1996, p. 11).

Esta opção gerou alguns protestos entre algumas organizações da sociedade civil, revelando certa incompreensão sobre a importância dos direitos civis e o potencial que eles têm para impulsionar a luta mais ampla por direitos. Um pacto entre governo e sociedade para promovê-los e garanti-los, por si só, já era bastante significativo. Os eixos principais do PNDH estavam voltados para enfrentar e superar uma carência comum nas democracias realmente existentes na América Latina, ou seja, buscavam o aperfeiçoamento de mecanismos institucionais capazes de garantir o Estado democrático de direito. Identificavam, portanto, o enorme descompasso entre as garantias formais, ofertadas pelo reconhecimento dos direitos civis, e o funcionamento efetivo das instituições do Estado.

O dilema dessa opção é saber se o potencial de transformação dos direitos civis ou sua garantia e expansão podem prosperar em um contexto no qual os direitos sociais, econômicos e culturais são negados para grandes parcelas da

população. Um contexto que revela, também, que as principais formas de violência são praticadas contra os pobres e excluídos que vêem a lei não como possibilidade de garantia de seus direitos, mas como mais um instrumento de garantia de privilégios dos “de cima” (PINHEIRO, 1993, 1998).

Esta incerteza, porém, faz parte de qualquer tentativa de romper com entraves estruturais à afirmação dos direitos humanos e consolidação da democracia no país. Nesse sentido, a proposta do PNDH surge como um esforço a mais de ação entre Estado e sociedade visando conseguir avanços nessa área. O programa em sua versão final apresentou um elenco de 154 medidas de curto prazo, 58 de médio e 14 de longo prazo, além de sete de implementação e monitoramento. O PNDH se estruturou em cinco eixos, a saber: proteção à vida; proteção do direito à liberdade; proteção do direito a tratamento igualitário perante a lei; educação e cidadania; ações internacionais para proteção e promoção dos direitos humanos.

#### **Algumas das principais<sup>12</sup> medidas incluídas no PNDH:**

- Promover a elaboração do mapa da violência urbana, com base em dados e indicadores de desenvolvimento urbano e qualidade de vida relativos a quatro grandes cidades.
- Implementar programas de desarmamento, com ações coordenadas para apreender armas e munições de uso proibido ou possuídas ilegalmente.
- Promover programas de caráter preventivo que contribuam para diminuir a incidência de acidentes de trânsito.

- Estimular a implementação de programas de seguro de vida e de saúde para policiais.
- Atribuir à Justiça Federal a competência para julgar: a) os crimes praticados em detrimento de bens ou interesses sob a tutela de órgão federal de proteção a direitos humanos; b) as causas civis ou criminais nas quais o referido órgão ou o procurador-geral da República manifestem interesse.
- Atribuir à Justiça comum a competência para processar e julgar os crimes cometidos por policiais militares no policiamento civil ou com arma da corporação, apoiando projeto específico já aprovado na Câmara dos Deputados.
- Apoiar a criação, nos estados, de programas de proteção a vítimas e testemunhas de crimes, expostas a grave e atual perigo em virtude de colaboração ou declarações prestadas em investigação ou processo penal.
- Reformular o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), ampliando a participação de representantes da sociedade civil e a sua competência.
- Propugnar pela aprovação do Projeto de lei n. 4.716-A/94, que tipifica o crime de tortura.
- Apoiar a criação do Conselho Nacional de Justiça, com a função de fiscalizar as atividades do Poder Judiciário.
- Fortalecer os mecanismos para fiscalizar e coibir o trabalho forçado, com vistas à eficácia do Programa de Erradicação do Trabalho Forçado e do aliciamento de trabalhadores - PERFOR, criado pelo Decreto de 03 de setembro de 1992.

- Apoiar o Grupo Executivo de Repressão ao Trabalho Forçado - GERTRAF, vinculado ao Ministério do Trabalho.
- Propor legislação para introduzir penas alternativas à prisão para os crimes não violentos.
- Instituir a concessão gratuita das certidões de nascimento e de óbito para todos os cidadãos.
- Apoiar o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher na formulação e implementação de políticas públicas para a defesa dos direitos da mulher.
- Reformular as normas de combate à violência e discriminação contra as mulheres e, em particular, apoio ao projeto do governo que trata o estupro como crime contra a pessoa e não mais como crime contra os costumes.
- Apoiar o projeto de lei que altera o Código Penal nos crimes de estupro e atentado violento à mulher.
- Apoiar o Grupo de Trabalho Interministerial criado por Decreto Presidencial de 20 de novembro de 1995 com o objetivo de sugerir ações e políticas de valorização da população negra.
- Implementar a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial
- Apoiar o Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação - GTEDEO, instituído no âmbito do Ministério do Trabalho, por Decreto de 20 de março de 1996. O GTEDEO, de constituição tripartite, deverá definir um programa de ações e propor estratégias de combate à discriminação

no emprego e na ocupação, conforme os princípios da Convenção 111, da Organização Internacional do Trabalho - OIT.

- Incentivar ações que contribuam para a preservação da memória e fomento à produção cultural da comunidade negra no Brasil.
- Demarcar e regularizar as terras tradicionalmente ocupadas por sociedades indígenas que ainda não foram demarcadas e regularizadas.
- Desenvolver programa e campanha visando à regularização da situação dos estrangeiros atualmente no país.
- Propor projeto de lei estabelecendo o estatuto dos refugiados.
- Adotar medidas que possibilitem o acesso das pessoas portadoras de deficiências às informações dos meios de comunicação.
- Apoiar as formas regionais denominadas ações governamentais integradas, para o desenvolvimento da Política Nacional do Idoso.
- Ratificar a Convenção 138 e implementar a Recomendação 146 da Organização Internacional do Trabalho - OIT, que tratam da idade mínima para admissão no emprego.
- Ratificar a Convenção sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes (Convenção 169), aprovada pela Organização Internacional do Trabalho - OIT em 1989.

- Ratificar a Convenção Internacional para Proteção dos Direitos dos Migrantes e de suas Famílias, aprovada pela Organização das Nações Unidas - ONU em 1990.
- Promover o intercâmbio internacional de experiências na área da educação e treinamento de forças policiais visando melhor prepará-las para limitar a incidência e o impacto de violações dos direitos humanos no combate à criminalidade e à violência.
- Criar e fortalecer programas internacionais de apoio a projetos nacionais que visem à proteção e promoção dos direitos humanos, em particular da reforma e melhoria dos sistemas judiciários e policiais.
- Criar um serviço civil constituído por jovens formados como agentes da cidadania, que possam atuar na proteção dos direitos humanos em todos os estados do país.
- Elaborar Manual dos Direitos Humanos, a ser distribuído nos estados e municípios, para informar, educar e treinar os integrantes de organizações governamentais e não-governamentais responsáveis pela implementação do Programa Nacional de Direitos Humanos e para deixar claros os compromissos assumidos pelo Brasil na área de direitos humanos, tanto no Programa Nacional, quanto no plano internacional.
- Desenvolver campanha publicitária no âmbito nacional, através dos vários meios de comunicação social, com o objetivo de esclarecer e sensibilizar o país para a importância dos direitos humanos e do Programa Nacional de Direitos Humanos.
- Promover estudos visando à criação de um sistema de concessão de incentivos, por parte do governo federal, aos governos estaduais que implementarem

medidas favoráveis aos direitos humanos previstas no Programa Nacional de Direitos Humanos.

- Atribuir ao Ministério da Justiça a responsabilidade de apresentar ao presidente da República relatórios quadrimestrais sobre a implementação do Programa Nacional de Direitos Humanos, em face da situação dos direitos humanos no Brasil.
- Destinar aos governos estaduais a responsabilidade de elaborar e apresentar ao Ministério da Justiça relatórios quadrimestrais e anuais sobre a implementação do Programa Nacional de Direitos Humanos e a situação dos direitos humanos no respectivo Estado.

## Notas

---

<sup>1</sup> Entrevista ao autor.

<sup>2</sup> O embaixador se refere ao grau da carreira de Sérgio Amaral no Itamaraty e não ao cargo de embaixador em um país específico.

<sup>3</sup> Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva.

<sup>4</sup> Entrevista ao autor.

<sup>5</sup> A idéia inicial era de um plano e não programa. Quem insistiu para que em vez de plano a proposta fosse denominada programa foi José Gregori (2000).

<sup>6</sup> Pesquisador do NEV, Paulo Mesquita Neto foi o relator geral executivo do PNDH.

<sup>7</sup> A descrição desse ponto se valeu do trabalho do relatório de Mesquita Neto (1995).

<sup>8</sup> População negra fez parte fez parte desse grupo na Conferência, mas recebeu também por parte de Ivair dos Santos, coordenador do Departamento de Direitos Humanos do Ministério da Justiça , uma proposta mais completa do que as apresentadas tanto no pré-projeto quanto na conferência.

<sup>9</sup> Principais segundo avaliação do autor.

<sup>10</sup> Algumas propostas apresentadas a seguir foram resumidas, eliminando-se suas justificativas.

<sup>11</sup> Todos os itens desse grupo.

<sup>12</sup> Principais a juízo do autor.

## 6 O IMPACTO POLÍTICO INICIAL DO PROGRAMA

Embora não tenha contemplado todas as propostas da sociedade civil em sua versão final, o PNDH teve um impacto político inicial bastante positivo na comunidade brasileira de direitos humanos e também no plano externo. Neste capítulo discute-se a importância dada ao programa por um conjunto de atores que viram na iniciativa um gesto inovador do país, independente das avaliações quanto à capacidade de articulação de apoio suficiente no governo e na sociedade para garantir a execução de suas metas.

A rápida iniciativa do Brasil no encaminhamento dessa recomendação da Conferência de Viena deu maior credibilidade à nova posição defendida pelo país no plano externo sobre as atitudes do Estado brasileiro frente às violações de direitos humanos. Os reflexos positivos nesse campo atingiu inclusive a comunidade internacional de ONGs, que passou a ter contatos regulares com representantes do governo brasileiros para debater a agenda brasileira de direitos humanos. Esses contatos as vezes eram feito até fora do país com o deslocamento do secretário José Gregori para participar de reuniões.

Outra abordagem do capítulo foram as dificuldades encontradas pelos responsáveis pela condução do programa no interior do governo. Como vimos, o PNDH nasce de uma iniciativa bastante particular de um grupo de pessoas com acesso privilegiado ao presidente da República. O apoio presidencial ao programa, no entanto, não garantiu a abertura de portas em outras esferas do Executivo, que o receberam de um modo geral com certa indiferença.

No Congresso a reação à adoção do PNDH revelou uma situação *sui generis* na medida em que a maioria da base parlamentar de apoio ao Programa se encontrava na oposição. Um problema concreto para a aprovação de algumas medidas legislativas que constavam da proposta. Discute-se, também, o apoio da

sociedade civil de direitos humanos, que a despeito de críticas aos limites do seu conteúdo, apoia inicialmente o programa, mas em pouco tempo dá sinais de desencanto com seu desenvolvimento e êxito.

## 6.1 EXPECTATIVAS, ELOGIOS E CRÍTICAS

Documentos das principais organizações do país e das ONGs internacionais que monitoram os direitos humanos no Brasil, entrevistas com seus representantes e outros atores que participaram do processo de elaboração do PNDH, mostram que houve uma grande receptividade ao Programa, quando de seu lançamento. Independente da avaliação de seus resultados, passados quatro anos (maio de 2000), há praticamente um consenso sobre o fato inédito de o Estado tomar a decisão de sentar-se com a sociedade civil, discutir os principais problemas nessa área e se lançar à tarefa de encaminhar propostas políticas para enfrentá-los.

Mesmo entre os que apresentam análises mais críticas sobre os desdobramentos do PNDH, como James Cavallaro (2001)<sup>1</sup>, que representou o escritório do Human Rights Watch no Brasil, para quem o Programa fracassou, entre outros motivos, porque se perdeu em um número exagerado de medidas, quando deveria ter adotado poucas mas com um cronograma mais rigoroso para cumpri-las, prevalece o reconhecimento de que houve um encontro de expectativas nesse tema, no início do Governo Fernando Henrique, *“Acho que todos nós que colaboramos ficamos impressionado com a boa vontade do governo, com a abertura para sentar e pensar junto com a sociedade civil. Já tinha acontecido diálogos na gestão Itamar e até na do Sarney, mas nada que se comprara com o grau de participação da sociedade civil nesse processo. O governo deu um salto no que diz respeito às relações com a sociedade civil. Um avanço que tenho que reconhecer”*.

O movimento feminista brasileiro também recebeu o PNDH positivamente pelo fato dele ter incorporado parte da agenda que sai do ciclo de conferências globais das Nações Unidas, especialmente da Conferência de Pequim. O PNDH foi um fator a mais que contribuiu para disseminar a perspectiva de gênero entre outros grupos de direitos humanos, avalia Guacira de Oliveira (2002)<sup>2</sup>, coordenadora da

Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB), uma rede que reúne centenas de organizações de mulheres de todos os estados da Federação. Assim, o PNDH contribuiu com o movimento de mulheres, também, no sentido de criar um espaço de debate entre os próprios atores civis, desenvolvendo alianças que ajudaram a incorporar horizontalmente a temática gênero em suas ações: *“Os movimentos de direitos humanos foram protagonistas na discussão sobre o Plano Nacional de Direitos Humanos. Durante muitos anos esses movimentos andaram há léguas de distância dos movimentos de mulheres, de maneira que esse espaço de discussão do PNDH, assim como nos espaços internacionais que as Nações Unidas proporcionaram, serviu para consolidar uma agenda mais radical do ponto de vista de gênero e depois do ponto de vista racial”*.

O Programa na visão de parlamentares de oposição, historicamente envolvidos com o tema, criou uma agenda concreta que ajudou a reforçar o monitoramento e se tornou um elemento aglutinador de compromissos para serem cobrados do Estado (PELEGRINO, 2001)<sup>3</sup>. Essa posição advoga o surgimento do PNDH como uma conquista dos movimentos sociais que conseguiram colocar os direitos humanos na agenda nacional e pautar o governo, obrigando-o a dar resposta. De acordo com Pelegrino o maior avanço que a proposta trouxe foi o fato de o Estado reconhecer que ele tem um papel a cumprir em relação a esses direitos, que até então eram defendidos basicamente pela sociedade civil: *“A partir do momento em que o Estado acabou recepcionando parte de nossa agenda ele reconhece que tem obrigações a cumprir. Que ele como o maior violador do direitos humanos no país tem que tomar iniciativas para promovê-los e protegê-los. O Estado brasileiro assumiu uma agenda programática com os direitos humanos e isso é um aspecto importante. Depois criou uma Secretaria de Estado para cuidar dessa agenda e isso também é muito importante. Foi uma conquista dos movimentos e nosso papel é dar instrumentos para a secretaria atuar e continuar cobrando os compromissos”*

Para Miranda (2001) o PNDH concretiza uma agenda importantíssima que surge a partir de Viena. Na sua opinião o Programa também é fruto desse rico contexto em que se registram iniciativas importantes na sociedade civil, no congresso, governo e ministério público, a partir da Agenda de Direitos Humanos, que se surge como resultado da aproximação ocorrida em Viena durante a gestão de Maurício Corrêa no Ministério da Justiça “ *O PNDH incorpora e reforça parte desse rol de propostas que teve uma grande importância. Foi um momento decisivo para os direitos humanos no país. Logo o governo Fernando Henrique se comprometeu como a lei dos desaparecidos. Veio o programa de proteção às testemunhas; a promoção social dos negros para enfrentar o racismo, defesa do ECA; tipificação do crime de tortura; a competência da justiça militar*”

Um contexto que marcou também uma maior presença do Brasil no plano externo e especialmente no sistema regional. Houve um esforço do governo para a eleição de Hélio Bicudo<sup>4</sup> para a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA. Bicudo (2001)<sup>5</sup> avalia o PNDH como uma referência para a nova fase dos direitos humanos no país. “ *O Plano é uma referência para atuar. Nunca pode ser considerado acabado. Na medida em que as coisas vão de fato acontecendo ele deve ser aperfeiçoado, pois precisa ser uma resposta à realidade*”

Rolim (2002)<sup>6</sup> avalia como um fato positivo a adoção do PNDH e a criação da Secretaria Nacional do Direitos humanos e vê como bastante positivas as posições progressistas de pessoas que no Governo Fernando Henrique se ocuparam do tema na Secretaria e no Ministério da Justiça. Por outro lado, não acredita que exista espaço suficiente para uma política desse porte no governo em virtude de seus próprios limites dados para sua base de sustentação, especialmente no Congresso, onde ela é “*em geral contra os direitos humanos*”

Uma das críticas destacadas em algumas entrevistas e em intervenções de organizações civis nas primeiras conferências nacionais de direitos humanos se

refere ao modo como as propostas foram apresentadas. Alguns as classificam de retóricas pelo fato delas virem sempre precedidas de expressões como *apoiar, facilitar, incentivar, propor*, entre outras. Cavallaro (2001), entre outros, expressa essa crítica, dando entender que isso seria uma característica de uma carta de intenções e não um programa.

A gravidade da situação dos direitos humanos em algumas áreas, talvez explique a impaciência de algumas organizações com a características do PNDH, levando-as a limitar suas análises às áreas que consideram mais prementes de medidas imediatas. O Human Rights Watch, por exemplo insistiu na necessidade de se priorizar a segurança pública, área para a qual apresentou uma proposta que condicionava a transferência de verbas do governo federal para a unidades da federação em função do grau de respeito aos direitos humanos. Há, nessas críticas, uma dupla confusão. Primeiro o PNDH foi também lançado como uma carta de intenção para ser posta em prática na medida em que encontre respaldo suficiente na sociedade de no governo e/ou na ação articulada desses dois atores. Segundo, essas expressões estão perfeitamente dentro da técnica de redação na medida em que tais propostas não poderiam ser baixadas por decreto.

Augustino Viet (2001), que deixou o MNDH para assessorar a Comissão de Direitos Humanos da Câmara apresenta uma visão mais aberta em relação ao espírito do PNDH, valorizando exatamente seu caráter indicativo e não a necessidade de definir cronograma para as metas. *"É difícil estabelecer metas. Pode-se estabelecer metas de inclusão, orçamentárias, aumentar os investimentos na área de direitos humanos, mas é possível aferir o grau de promoção de direitos? Para mim o PNDH é um documento orientador e não um programa de metas. Também não acho ruim estabelecer expectativas de curto, médio e longo prazos. Direitos humanos são valores. Penso que é uma luta permanente com diretrizes. Não precisa ter regras ou metas. Tirar 500 pessoas de uma situação de vulnerabilidade é importante, mas enquanto tiver uma pessoa nessa situação a luta não terminou"*

Excetuando-se às críticas à insuficiência do PNDH em algumas áreas, as avaliações mais sistematizadas da sociedade civil sobre a importância em si do programa e das propostas que ele contemplou, nos primeiros anos, é francamente favorável. Na IV Conferência Nacional de Direitos Humanos, realizada nos dias 13 e 14 de maio de 1999, foi constituído um grupo temático para avaliar a implementação do PNDH. Seu relatório, reitera os problemas ocorridos no processo de construção do programa, mas aponta com clareza a oportunidade de seu lançamento do contexto da luta pela democracia e os direitos humanos no país:

*(...)Essa avaliação deve objetivar a 'pavimentação' do longo caminho que ainda temos a percorrer na defesa dos princípios e das propostas contidos no Programa Nacional de Direitos Humanos, considerando este um desafio ainda não vencido e o próprio programa com algo vivo, que, em seus avanços e recuos, espelha a própria sociedade brasileira em sua luta árdua pela consolidação da democracia e na busca de cidadania plena para todos os brasileiros, sobretudo os vitimados pela exclusão social.*

*Ao pensarmos alguns aspectos positivos relativos ao PNDH, entendemos que, antes mesmo de lançarmos um olhar mais atento ao seu conteúdo, podemos dizer que a própria existência do programa é um avanço, à medida que tira as idéias relativas à luta pelos direitos humanos do campo estrito da luta social para colocá-los também na esfera das políticas públicas. Defender propostas de direitos humanos nos mais diversos pontos do País, junto aos mais diversos interlocutores, passa a ser tarefa respaldada por um programa de Estado, construído em parceria com diversos setores e organizações da sociedade civil, o que constitui importante mudança qualitativa (CONFERÊNCIA, 4, 2000, p. 114).*

## 6.2 A OPOSIÇÃO COMO BASE DE APOIO

Pelo caráter restrito da discussão do Programa no interior do governo em sua fase de elaboração era de se esperar que haveriam dificuldades para sua disseminação nas demais esferas do Executivo. Os operadores do programa, especialmente José Gregori, demonstra uma certa incompreensão dos riscos de descrédito que uma proposta tão ampla de articulação de políticas poderia gerar no médio prazo caso não fosse desenvolvida essa interlocução interna. Em tom lacônico ele reconhece: " *Conseguimos envolver parte da máquina do governo com o programa*". E completa com um pouco mais de entusiasmo " *Desenvolvemos alianças no Congresso, recebemos apoio da mídia, do Judiciário, aconteceram também no primeiro momento algumas atitudes cooperativas com a polícia. O tema ainda está muito distante da população. É preocupação apenas de setores da mídia, intelectuais, políticos atuantes e ONGs*".(2000).

O que Gregori chama de envolvimento de parte da máquina com o Programa teve desdobramentos em algumas áreas. O problema foi a grande expectativa criada com algumas promessas que estavam aquém da articulação existente no governo, apesar do apoio do presidente da República ao PNDH e ao próprio Gregori, que desde o início da Gestão de Cardoso fez parte do núcleo mais próximo do presidente.

O PNDH é aberto com duas propostas de políticas públicas para a proteção e promoção dos direitos humanos de difícil e complexo desdobramento "a) *Apoiar a formulação e implementação de políticas públicas e privadas e de ações sociais para redução das grandes desigualdades econômicas, sociais e culturais ainda existentes no país, visando à plena realização do direito ao desenvolvimento; b) Criar um Cadastro Federal de Inadimplentes Sociais, que relacione os estados e municípios que não cumpram obrigações mínimas de proteção e promoção dos*

*direitos humanos, com vistas a evitar o repasse de recursos, subsídios ou favorecimento a esses inadimplentes.*" (BRASIL. M., 1996, p. 15).

A segunda proposta que não teve medida de implementação, para ser efetivada exigiria uma queda-de-braço de grande magnitude com governos estaduais e municipais. Praticamente uma revolução no que diz respeito ao envolvimento desses atores com os compromissos da promoção e proteção desses direitos. Trata-se de uma medida que está muito distante da realidade política do país nessa área, revelando um enorme voluntarismo em sua adoção no Programa.

A primeira proposta teve um razoável andamento, revelando um grau de apoio ao PNDH em algumas agências do Estado. Em alguns casos foi incorporando como resultado do Programa algumas iniciativas já em curso e outras que se firmaram no rol da políticas públicas implantadas nos últimos anos como resultado de outras lógicas da disputa política e do debate público sobre alternativas para enfrentar as desigualdades. Este é sem dúvida o caso do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado a educação (Bolsa Escola) do Ministério da Educação. Foi exatamente nesse ministério e na Secretaria de Estado de Assistência Social, do Ministério da Previdência e Assistência Social, além do próprio Ministério da Justiça, onde surgiram algumas iniciativas políticas conforme prescreve o PNDH em sua abertura. Nesse sentido, podem ser destacados, entre outros, programas de atenção à crianças de 0 a 6 anos; erradicação do trabalho infantil; atenção à pessoa idosa e à pessoa portadora de deficiência; combate à exploração sexual e comercial de crianças e adolescentes.

Da mesma forma, em outras agências do Estado foram colocadas em prática medidas importantes relacionadas diretamente às ações governamentais previstas no PNDH. Em relação à demarcação de terras indígenas, por exemplo, atribuição da Fundação Nacional do Índio (Funai), órgão vinculado ao Ministério da Justiça, as medidas foram significativas entre 1996 e 2000. Nesse período foram fisicamente

demarcada 94 áreas (Brasil. F., 2002)<sup>7</sup>. A Constituição de 1988 estabeleceu o prazo de cinco anos para a demarcação de todas as áreas indígenas, mas de qualquer maneira quando o PNDH começou a ser implementado somente 22% (vinte e dois por cento) do total das 556 áreas indígenas haviam tido alguma ação por parte do governo federal: 36 estavam registradas; 11 homologadas; 56 demarcadas; 13 delimitadas; 04 identificadas. (BRASIL. M., 1997a).

Essas e outras conquistas que podem ser observadas em relação às metas do Programa, contudo, não conseguiram projetar as iniciativas governamentais na garantia dos direitos humanos. Existe praticamente uma exclusividade de atenção nessa área nos problemas que expressam a violência do estado em alguns conflitos e o problemas da segurança pública, especialmente nas duas maiores cidades do país: Rio de Janeiro e São Paulo. É como se o PNDH tivesse que resolver essas questões para comprovar sua importância e seriedade. Trata-se de uma postura natural e compreensível de parcelas da sociedade organizada que lida diariamente com a temática da violência e na opinião pública em geral. E, afinal, este é mesmo o maior drama da sociedade brasileira no terreno dos direitos humanos. De acordo com Cardia (2001) aproximadamente 1/4 (um quarto) de milhão de pessoas morreram por homicídio no Brasil, entre 1991 e 1997, número este que pode ser bem maior devido à precariedade no trabalho de necropsia feito em corpos encontrados posteriormente à morte, que podem também ser de vítimas de homicídios. Esses dados dão a sensação crescente de insegurança para Adorno (2001) sugere a hipótese de que o êxito do governo na formulação de iniciativas no campo dos direitos humanos não estabeleceu ligação entre esses direitos e a segurança da população. *"As pessoas continuam vendo direitos humanos como algo separado do direito à vida, direito à proteção de seu patrimônio e dos seus bens. Há uma clara divisão entre direitos humanos e direito à segurança do cidadão"*.

O próprio lançamento do programa aconteceu em um ambiente de grande perplexidade, pois algumas semanas antes de seu anúncio oficial, 19 de abril de

1996, ocorreu o massacre de Eldorado do Carajás.<sup>8</sup> Os problemas com a segurança pública nessas duas cidades e em outros centros nos primeiros anos do PNDH só aumentaram. Dessa forma, as atenções estiveram concentradas em algumas medidas legais que dependiam de votação no Congresso. E neste caso revelou-se claramente os limites de uma proposta tão avançada como o PNDH, que concretamente não tinha o apoio da base parlamentar do governo, nem esse se disponha a fazer o convencimento dessa base para aprovar algumas medidas, como o fez em outros temas. Quem fez a defesa dessas medidas no parlamento foi a oposição. A oposição era a base de apoio do PNDH no Congresso.

Algumas propostas debatidas no Congresso exemplificam esses problemas. Quando ocorreu o massacre de Eldorado do Carajás, a Câmara dos Deputados já havia aprovado projeto do deputado Hélio Bicudo atribuindo à Justiça Comum a competência para processar e julgar os crimes cometidos por policiais militares no policiamento civil ou com arma da corporação, que aparece no programa como uma das medidas de curto prazo na luta contra a impunidade. O efeito Eldorado de Carajás, ao contrário do que se esperava, acabou tendo um resultado inverso, pois no Senado a base de apoio do governo acabou desfigurando o projeto da Câmara restringindo a competência para a Justiça Comum aos casos de homicídio doloso, ou seja, retirando demais espécies de homicídios e lesões.

Na discussão de outras propostas que nasceram ou começaram a despontar no interior do governo, a partir do Ministério da Justiça e da Secretaria Nacional de Direitos Humanos a situação se repetiu. A proposta de atribuir à justiça federal a competência para julgar alguns crimes relacionados à proteção dos direitos humanos (ação 28 do PNDH), acabou sendo atrelada à reforma do Judiciário, através da PEC n. 29/2000. Uma proposta que pelo grau de conflitos que congrega, se não for desmembrada para votação deverá ficar tramitando anos no Congresso. O mesmo ocorreu com projeto sobre proibição da venda de armas de fogo, bancado pelo governo, apoiado pela oposição, mas inviabilizado pela maioria da base governista.

Outras propostas ensaiadas sequer chegaram ao Congresso devido à reação preventiva dessa base. Foi o caso de uma iniciativa de José Gregori para propor projeto reorganizando as polícias civil e militar, gestada após sucessivas crises envolvendo as duas corporações, inclusive com greves armadas da Polícia Militar em diversos estados. A morte prematura da proposta de Gregori contou com a pressão de governadores e do então Ministro da Justiça Iris Rezende, que foi o interlocutor direto no governo dos descontentes com a iniciativa de Gregori. Para não parecer contrário à formulação de medidas nessa área, o ministro tratou de elaborar às pressas uma sugestão de menor alcance, embaralhando o debate sobre o assunto no seio do governo e na prática inviabilizando o processo decisório.

### 6.3 OS DESENCANTOS DA SOCIEDADE CIVIL

As derrotas e impasses em algumas decisões que dependem do Congresso, a timidez na execução de alguns projetos, a insatisfação com ausência de algumas medidas no programa, especialmente em relação aos direitos econômicos, sociais e culturais, acabou por desgastar a credibilidade do PNDH frente às OSC mais envolvidas com o tema. Esse desencanto, porém, se expressa de maneira contraditória, pois mesmo nas deliberações mais críticas, sempre há uma ressalva no sentido de agregar propostas para que o programa possa se desenvolver de maneira diferente.

Difícil saber se este desgaste se deu mais pelos problemas de execução daquilo que o governo se comprometeu a encaminhar em parceria com esses atores ou pela não incorporação de novos compromissos que vinham sendo exigidos desde a elaboração do PNDH. Na II Conferência Nacional de Direitos Humanos, realizada em 1997, quando o PNDH completou um ano o norte da discussão da sociedade civil ainda era a avaliação das carências programáticas do Programa e levantamento de pontos que deveriam ser incorporados na agenda.

A partir da III Conferência foi organizado um grupo sistemático de análise da implementação do PNDH. As recomendações desse grupo, aprovadas nessa Conferência tinham um teor ainda bastante cooperativo com o governo. Indicava a necessidade de ampliação do programa, apostando em sua expansão para os níveis estadual e municipal. Pedia a inclusão em todos os níveis de execução orçamentária de recursos destinados à implementação de uma Política Nacional de Direitos Humanos. Reclama novamente a ausência de propostas relativas aos direitos dos homossexuais e complemento da agenda das mulheres. Mas também se voltou para propostas pontuais e objetivas dentro das medidas já contempladas pelo Programa. Entre elas, apontou a necessidade de implementação de todas as propostas referentes à população negra, incluindo uma consulta ao conjunto dessa população, sobre cotas

para participação na serviço público e universidades. As deliberações nessa conferência ainda são otimistas no sentido de ampliar o programa nos estados, inclusive apoiando a constituição de Conselhos Estaduais de Direitos Humanos e incentivando a criação de ouvidorias no serviço público nos níveis municipal, estadual e federal. Nessa Conferência a sociedade civil se comprometeu a elaborar um relatório crítico sobre a execução do PNDH.

Na IV Conferência, realizada em 1999, o clima era já de descrédito em relação ao compromisso do governo com o programa. Novamente foi reafirmado sua importância histórica, conforme assinalado no primeiro tópico deste capítulo, mas havia uma grande impaciência em relação ao silêncio do governo com os direitos econômicos, sociais e culturais. Não existiam argumentos fortes para mantê-los fora do PNDH. Afinal, a maioria de suas propostas eram diretrizes para guiar a ação articulada do estado e da sociedade para encaminhá-las. Então, porquê se negar a definir compromissos e diretrizes com esses direitos que integram o escopo universal dos direitos humanos? Percebendo que essa era uma questão central para manter apoio da sociedade civil ao programa, José Gregori se compromete nessa conferência a encaminhar a revisão do PNDH, incorporando esses direitos.

Este anúncio ainda sensibilizou boa parte dos atores presentes no evento, mas não foi capaz de apagar o desânimo de muitos ativistas. Independente da revisão proposta pelo secretário Nacional de Direitos Humanos a sociedade civil decidiu fazer seu próprio relatório sobre o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ratificado pelo Brasil em 1991, mas sem relatório do Estado Brasileiro até 2000.<sup>9</sup> Esta atitude acabou provocando um fato inédito. A intenção das organizações da sociedade civil era apresentar um relatório alternativo ao oficial, relata Romeu Olmar Klick (2001)<sup>10</sup>, coordenador nacional do MNDH, mas acabaram por descobrir que o Brasil não tinha ainda um texto para depositar nas Nações Unidas. Até então, a experiência do Comitê da ONU que supervisiona esse pacto com a sociedade civil de outros países era marcada pela apresentação de

informações contestando a versão dos Estados. A sociedade civil brasileira acabou inaugurando a inédita prática de fazer chegar ao comitê um relatório completo (só não foi abordado o tema ciência e tecnologia) antes do relatório oficial do Estado. (BRASIL. C., 2000a). Para elaborar este relatório a OSC mobilizaram voluntariamente mais de duas mil pessoas em discussões e levantamento de dados. Foram realizadas audiências públicas em 17 estados. O texto foi entregue em Genebra em dia 26 de abril de 2000 por uma comissão formada por Romeu Klich; deputado Nilmário Miranda; o Procurador Luciano Mariz Maia, da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão; e Márcio Alexandre Gualberto, da Federação de Órgãos para Assistência Social (FASE). Concomitantemente, no Brasil, outro grupo lançou o relatório em uma ato público na Comissão de Direitos Humanos da Câmara do Deputados e encaminhou oficialmente o documento às autoridades brasileiras (Brasil, C., 2000). Para Klich (2001), que é uma voz discordante em relação aos desencantos da sociedade civil com o PNDH, esta mobilização demonstra que quem se desencantou com o programa foi governo: *"Eu não acho que teve desencanto. A sociedade civil participa do programa e tem assento no núcleo de monitoramento. Eu acho que se alguém se desencantou foi o próprio governo, pois o este núcleo, por exemplo, se reuniu pela última vez em 1998"*.

Parlamentares da oposição que apoiavam com ânimo o programa e o próprio Gregori, também demonstravam cansaço com a pouca contrapartida de seus esforços no Congresso. A Comissão de Direitos Humanos da Câmara fez nos primeiros anos cinco emendas orçamentárias anuais para viabilizar financeiramente ações do PNDH. Todos os anos escolhia cinco áreas importantes do Programa. Faziam mobilização, lobby e convencimento de seus pares, aprovavam os recursos. *"Fazíamos esse trabalho aqui na Comissão que era completado com outras emendas articuladas pela deputada Rita Camata nas comissões de Justiça e de Seguridade Social, mas tudo era em vão, pois o próprio governo depois não liberava o dinheiro para suas próprias ações"* (MIRANDA, 2001).

Nos projetos que estavam sendo desenvolvidos em parceria com a sociedade civil também houve críticas em relação ao comprometimento do estado. As vezes por decisões administrativas que nem sempre exigiam tantos recursos financeiros. Casas de abrigo de mulheres ameaçadas, geridas por ONGs que recebiam pequenos financiamentos do governo federal, mobilizava outros recursos na sociedade para garantir o funcionamento da instituição, mas não recebiam qualquer outro apoio do poder público, como proteção policial ou assistência médica (OLIVEIRA, 2002).

No início de 2000 o desencanto da sociedade civil com o PNDH ou talvez como sugere Klich, o desânimo do próprio núcleo governamental responsável por sua condução é evidente. Quando se realiza a V Conferência, nos dias 24, 25 e 26 de maio, José Gregori já não era o secretário Nacional de Direitos Humanos em virtude de ter assumido o Ministério da Justiça em abril daquele ano. Nesta conferência fica bem delimitada a irritação das OSC com o governo. Foi aprovada uma moção de repúdio pelo declínio do Brasil em sediar a conferência americana preparatória à Conferência Mundial de Combate ao Racismo, à Discriminação, Xenofobia e Formas Conexas de Intolerância, evento convocado pelo ONU para o ano de 2001, em Durban, na África do Sul. Com a desistência brasileira a reunião regional realizou-se no Chile. Outro aspecto revelador do ânimo da sociedade civil com a implementação do PNDH foi uma proposta aprovada sobre seu monitoramento. Sem mais acreditar no trabalho do núcleo indicado pelo governo para fazer este acompanhamento a sociedade civil decidiu criar um novo grupo independente para monitorar o PNDH e apresentar relatórios anuais sobre seu desempenho.

Para o lugar de Gregori da Secretaria Nacional de Direitos Humanos o governo trouxe de Genebra o embaixador Gilberto Vergne Saboia. Sua análise das dificuldades encontradas no governo para encaminhar o Programa, confirma o isolamento da proposta no seio do Executivo. " *Melhorou, mas ainda não existe a consciência no governo de direitos humanos é responsabilidade de todos. É curioso ouvir que os direitos humanos são de responsabilidade da Secretaria. Ela é*

*responsável pela política, por uma certa liderança na área legislativa, na área institucional e na supervisão, mas é necessário que outras áreas do governo também tenham um papel importante". (2002).*

Saboia assume e vai cumprir duas tarefas imediatas importantes para reanimar a sociedade civil e o próprio governo com a continuidade do PNDH. Em primeiro lugar vai encaminhar o trabalho de revisão do Programa anunciada por Gregori, que já no fim de 1999 iniciou com a realização de seminários regionais de consulta. O governo acabou se convencendo que o formato inicial do PNDH havia mesmo se esgotado, especialmente pela omissão dos direitos econômicos, sociais e culturais, que criava uma lacuna, incompatível com indivisibilidade dos direitos humanos que o próprio estado brasileiro defendia no plano internacional (PINTA GAMA, 2001)<sup>11</sup>. Sua outra tarefa foi coordenar esforços para a participação do Brasil na Conferência de Durban. Saboia conferiu uma importante dinâmica a esta temática que é decisiva para a democracia no Brasil, mobilizando forças no governo e na sociedade em um momento que principalmente o tema do combate às desigualdades raciais adquiriu grande vulto na conjuntura política do país.

## Notas

---

<sup>1</sup> Entrevista ao autor.

<sup>2</sup> Entrevista ao autor.

<sup>3</sup> Entrevista ao autor. Nelson Pelegrino, deputado federal (PT-BA) foi presidente da Comissão de Direitos Humanos da Assembléia Legislativa do Estado da Bahia de 1992 a 1998 e presidente da Comissão de Direitos Humanos da Câmara do Deputados em 2001.

<sup>4</sup> Também deputado federal (PT-SP), Hélio Bicudo deu seguimento no Congresso à sua conhecida participação na temática de direitos humanos. Foi o autor de projetos que buscavam retirar da justiça militar o julgamento dos crimes contra civis. Também presidiu a Comissão de Direitos Humanos da Câmara em, quando foi a realizada a I Conferência Nacional de Direitos Humanos.

<sup>5</sup> Entrevista ao autor.

<sup>6</sup> Entrevista ao autor. Marcos Rolim, deputado federal (PT-RS), presidiu a Comissão de Direitos Humanos da Câmara Municipal de Santa Maria, no Rio Grande do Sul, a Comissão da Assembléia Legislativa daquele estado em ano de 2000 a Comissão da Câmara do Deputados.

<sup>7</sup> A quantidade de áreas não se refere ao mesmo número de povos indígenas. A mesma etnia pode ter mais de uma área demarcada.

<sup>8</sup> Um confronto da Polícia Militar do Estado do Pará que foi acionada para dispersar uma manifestação de integrantes do Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST), que interditaram a rodovia PA-150, no Município de Eldorado do Carajás resultou na morte de 19 trabalhadores e 66 feridos, entre eles 12 policiais.

<sup>9</sup> Nota do autor: Por desconhecimento sempre há críticas de ONGs à lentidão do Itamaraty na apresentação do relatórios brasileiros referentes aos instrumentos internacionais de proteção assinados pelo país. O Itamaraty não é o responsável exclusivo por esse atraso, pois ele cumpre o papel de coordenação institucional na elaboração dos relatórios, mas a responsabilidade da decisão final é do governo como um todo. Em relação especificamente à este relatório, houve iniciativas por parte de José Augusto Lindgren Alves, em 1995, logo após a Cúpula Social de Copenhague, quando ele era o diretor do Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais do Itamaraty, no sentido de iniciar sua elaboração. Ele sondou inclusive ONGs (Inesc) para coordenar o trabalho, mas houve recusa dessa ONGs a partir de consultas às demais. Foi então contratada a Fundação Getúlio Vargas que chegou a apresentar uma primeira versão do relatório, mas que não foi aceita por divergências do governo sobre seu conteúdo crítico.

<sup>10</sup> Entrevista ao autor.

<sup>11</sup> Entrevista ao autor. Marcos Pinta Gama é Conselheiro do Itamaraty e foi chefe de Gabinete durante a gestão de Saboia na secretaria.

## 7 CONCLUSÃO

Algumas questões são centrais para se pensar a trajetória dos direitos humanos no Brasil na década de 90 e sua relação com os desafios colocados à consolidação da democracia no país. Contextualizar e esclarecer dinâmicas e desafios específicos dessas questões nos parece pertinente para se compreender melhor o papel desempenhado nesse período pelas tentativas de afirmação de padrões mais avançados de promoção e proteção aos direitos humanos na sociedade brasileira.

Uma primeira questão imperativa nesse debate é o crescimento da violência e da sensação de insegurança das pessoas, que coloca a segurança pública como um dos principais dilemas da sociedade brasileira nos últimos anos. Neste caso, primeiro é necessário partir do princípio o qual se trata de um fenômeno com múltiplas faces que não tem explicação possível a partir de uma única abordagem. É preciso ressaltar, também, que este não é um problema exclusivo do Brasil. Sua manifestação é mundial e desafia todas as sociedades com maior ou menor grau de eficiência de suas instituições. O drama brasileiro no processo de consolidação democrática parece residir exatamente na fragilidade das nossas estruturas tanto sociais quanto das instituições políticas, conforme sugere Adorno (2001), que nos últimos anos não têm tido capacidade de oferecer respostas à altura dos novos desafios revelados nessa área.

Seguindo ainda Adorno, o cenário da violência no Brasil na década de 90 pode ser descrito em três grandes modalidades: a) O crime comum, neste caso é notório a explosão da criminalidade urbana, que vai desde a ameaça à integridade física das pessoas até a retirada de suas vidas, com taxas epidêmicas, conforme revela os números levantados por Cardia (2001), registrados no capítulo 6. As principais vítimas desses homicídios, também já ressaltado ao longo do texto, são os

jovens do sexo masculino, na faixa etária entre 15 e 24 anos, pobres e habitantes da periferia das grandes cidades<sup>1</sup> ; b) Violações de direitos humanos<sup>2</sup>. Nessa modalidade é preocupante a prática sistemática de espancamentos, torturas, massacres em instituições de guarda, de tutela de presos, sucessivos massacres nos confrontos entre forças policiais e trabalhadores e em ações repressivas dessas forças em favelas, linchamentos, execuções sumárias, grupos de extermínio e conflitos violentos no campo; c) Conflitos interpessoais. Observa-se também nesse período incidência crescente de conflitos no âmbito das relações entre as pessoas com registro, entre outras modalidades, da violência doméstica, violência contra mulheres, contra crianças, no trânsito e nas relações de vizinhança.

Frente a esse cenário que apresenta evidentes alterações no perfil da violência e que coloca novos e difíceis desafios, foram bastante tímidas o desenvolvimento das instituições do Estado para respondê-los, garantindo padrões melhores de proteção dos direitos. Ao contrário, completa Adorno "(...) nos anos 90 houve uma grande crise no sistema de justiça criminal. A violência mudou o perfil, tornou-se mais intensa, e o modelo de justiça permaneceu ancorado e preso ao modelo de justiça que temos há trinta ou quarenta anos" (2001, p. 112). A amplitude dessa questão não permite soluções isoladas para proteger os direitos humanos e, ao mesmo tempo, garantir a segurança aspirada pela sociedade como um todo. É evidente que há uma necessidade de impor limites ao poder do Estado, coibindo práticas arbitrárias nas ações de políticas de repressão e controle da ordem pública, mas, igualmente, se faz necessário políticas capazes de controlar os crimes violentos, protegendo as pessoas seja no espaço doméstico ou nas ruas.

Trata-se de um desafio que possui componentes políticos também complexos, que envolvem o próprio pacto federativo. Não é suficiente a chamada "vontade política" do governo federal, que acaba assumindo o maior ônus do problema perante a sociedade brasileira e a comunidade internacional. Existem dificuldades institucionais e constitucionais conhecidas. A Constituição brasileira estabelece

divisões rígidas entre o que o governo federal pode fazer e o que é da competência dos governos estaduais, como a organização da polícia. O Estado violador se manifesta essencialmente nas diversas unidades da federação onde estão concentradas a maioria esmagadora das tropas policiais, cadeias e unidades de guarda. Como se sabe é grave a falta de diligência ou competência das autoridades judiciais para investigar e julgar violações de direitos humanos nos estados.

Existe, portanto, um desafio político-institucional para ser resolvido e que em parte já é objeto de debate do Congresso, especialmente na reforma do Judiciário à qual está atrelada a proposta de federalização de alguns crimes de direitos humanos. Parece evidente que a consolidação do Estado de direito vai exigir um reforço do Estado federal. Mas também não é imperativo que a situação permaneça como está mesmo com a legislação em vigor. Ações institucionais dos governos estaduais podem reverter tendências cristalizadas ao longo dos últimos anos e existem exemplos concretos de boas práticas nessa área. No ano de 1986, na grande São Paulo, o número de civis mortos pela polícia militar, tanto em serviço ou de folga, diminuiu para 183. Neste mesmo ano vinte e sete policiais morreram (vinte e um de folga). Foi o menor índice em uma década. Para se ter uma idéia desses números basta dizer que em 1992 a polícia militar matou 1.190 civis na grande São Paulo, sendo que cinquenta e cinco policiais morreram. Duas medidas são apontadas como responsáveis por esta extraordinária diminuição dos índices: Criação do serviço de Ouvidoria da polícia e implantação do Programa de Acompanhamento de Policiais Envolvidos em Ocorrências de Alto Risco (Proar). (HUMAN, 1998a).

Além disso, é alentador o fato de que a população, especialmente os jovens, apesar da forte exposição à violência têm mantido adesão significativa a valores não-violentos, desprezando punições ilegais para coibi-la, conforme revela pesquisa realizada em 1999 sobre atitudes, normas culturais e valores em relação à violência. (CARDIA, 1999). Esta pesquisa realizada em dez capitais brasileiras não comprova indícios de cristalização de uma cultura de violência da sociedade brasileira. " A

*exposição à violência não está alimentando tampouco um alheamento do bairro ou um estranhamento entre as pessoas. Não diminui a confiança entre as pessoas ou aumenta a intolerância com aqueles que são diferentes. E, mais entre os jovens a experiência de testemunhar ou de serem vítimas de violência não parece estar afetando seus valores, suas expectativas e aspirações em relação ao futuro (p. 97).*

Mas os direitos humanos no Brasil nesse período de uma década não são marcados somente por este contexto trágico. Uma outra questão reveladora de sua trajetória foi a dinâmica das OSC atuantes nessa área que conseguiram romper o isolamento vivido no início do processo de redemocratização, quando procuravam ampliar sua agenda de ação para além da luta por liberdades democráticas, que marcou a fase anterior no regime autoritário. A sociedade civil brasileira de direitos humanos se tornou altamente capacitada para cobrar, propor e também implementar políticas de promoção e proteção de direitos, como demonstra o êxito dos programas especiais de proteção a testemunhas e vítimas de crimes<sup>3</sup>. Sem perder sua independência, estabeleceu um outro padrão de relação com o Estado, cuja marca não é mais a oposição permanente, mas também a parceria em iniciativas estratégicas. Poucas sociedades no Sul têm um poder de interlocução tão elevado com o Estado.

A sociedade civil brasileira de direitos humanos é hoje, também, altamente internacionalizada, Participa ativamente de redes transnacionais, contribuindo com a expansão global desses direitos e nutri-se das possibilidades de ação nos fóruns internacionais abertos e no sistema internacional e regional de proteção. Esse envolvimento foi fundamental para fazer avançar no plano interno os compromissos do Estado com o monitoramento internacional. Essa dinâmica foi um dos fatores decisivos para os avanços no posicionamento do próprio Estado em relação à proteção dos direitos humanos.

Ficou cada vez mais tênue a fronteira entre o que era interno e externo em relação aos direitos humanos. Avanços democráticos internos interagiram cada vez

nais com as questões internacionais. A adesão brasileira aos tratados e a nova prática para abordar de forma transparente as violações, abrindo-se para o sistema internacional de supervisão foi uma virada decisiva para os direitos humanos no país. Trata-se de uma trajetória que vem em um movimento crescente desde o Governo Collor e que se solidifica claramente após a Conferência de Viena. O Brasil assume hoje com naturalidade que a soberania não pode impedir o monitoramento internacional desses direitos. Desde 1995 o país passou a receber missões de relatores especiais da CDH das Nações Unidas (PINHEIRO, 2002). No ano de 2000 a Alta Comissária da ONU para Direitos Humanos, Mary Robinson, visitou oficialmente o Brasil travando polêmicas abertas com autoridades federais.

A despeito das violações que se mantém em um padrão inaceitável para um regime democrático, observa-se, ainda, outros movimentos positivos para a afirmação dos direitos humanos no país. Os avanços institucionais foram significativos. Uma série de novas leis foram adotadas consagrando importantes direitos. E muitas "pegaram" ao contrário do que sugere o senso comum sobre a validade de leis no país. O ECA, por exemplo, foi responsável pela criação de uma ampla rede de proteção e assistência à criança e ao adolescente. O fato de o Estado incorporar a gramática dos direitos humanos é também altamente significativo para a democracia. Os direitos humanos passaram a habitar documentos oficiais do Estado em todas as esferas, inclusive na magistratura e ministério público. O tema também contaminou positivamente a sociedade política. No Congresso, por exemplo, não há correntes políticas que se manifestam publicamente contra esses direitos. Ao contrário, é promissora a expansão de comissões de direitos humanos nos legislativos estaduais e municipais. Praticamente todas as Assembléias Legislativas têm comissões específicas para tratar do tema. De um tema marginalizado politicamente no início nos anos 90, os direitos humanos hoje são responsáveis pelas eleições consagradoras em número de votos de diversos deputados federais, que antes ocuparam mandatos de deputados estaduais e se dedicaram ao assunto. (DIREITOS Humanos dá voto, 1999).

Finalmente não pode ser desprezada a importância histórica que teve a iniciativa de implementação de um programa para melhorar o padrão de proteção e promoção dos direitos humanos no país e a criação de uma agência no Estado para conduzi-lo. Um balanço exclusivo dos resultados obtidos pelo PNDH exigiria um trabalho específico de pesquisa e análise. Não temos aqui esse objetivo, mesmo assim, nos parece válido discutir alguns aspectos gerais e específicos dessa experiência para poder tirar pelo menos algumas conclusões sobre a importância e viabilidade dessa iniciativa.

A despeito da enorme repercussão positiva do PNDH na sociedade, percebe-se nos primeiros anos após seu lançamento uma falta de articulação no interior do governo e uma tímida pressão da sociedade civil para deslanchar o cumprimento de suas metas. Uma das mais importantes medidas previstas era a construção de indicadores. Nesse sentido foi fixada como meta a apresentação de relatório por parte dos estados e do próprio Ministério da Justiça ao presidente da República sobre o andamento geral do PNDH. Essa meta, no entanto não foi cumprida. Um único relatório abrangente foi feito neste período, com informações sobre a situação dos direitos humanos em 22 estados e no Distrito Federal. (PINHEIRO; MESQUITA NETO, 1999). Foi criada, também, uma Comissão de alto nível responsável pelo acompanhamento e implementação do PNDH, justamente para avaliar essas informações. A primeira reunião desse grupo de personalidades só ocorreu quando o Programa estava completando um ano.

Parece evidente que ainda é frágil a articulação do governo com a sociedade civil para sustentar politicamente o PNDH. Essa articulação permanente é estratégica, pois boa parte das metas propostas no Programa enfrentam barreiras enormes devido ao posicionamento de setores conservadores que ocupam espaços cruciais no aparelho de Estado. Nos primeiros dois anos não foi potencializada a enorme adesão inicial que o PNDH obteve na comunidade brasileira de direitos humanos. Adesão que pode ser mensurada pelo expressivo número de participantes

nas conferências anuais de direitos humanos que debateu seguidamente o Programa, apontando sempre sugestões de aperfeiçoamento.

Mas é inegável as conquistas alcançadas a partir do lançamento do PNDH. No Congresso foram aprovados projetos importantes contemplados no Programa ou conexos, cruciais para a proteção dos direitos humanos. A Câmara dos Deputados retomou o projeto original do deputado Hélio Bicudo que transfere à justiça comum os crimes praticados por policiais militares e aprovou a inclusão dos crimes de tortura e lesão corporal. Também foi aprovada a admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição - PEC que federaliza os crimes contra os direitos humanos, posteriormente atrelada à Reforma do Judiciário. Foi aprovada pelo Congresso e sancionada a Lei N. 9.455 que tipifica o crime de tortura (ANEXO I). Foram aprovados o rito sumário, a cautela nas liminares e a necessária participação do Ministério Público nas ações de despejo rural.

Ainda no aspecto da legislação outras leis aprovadas podem ser destacadas:

- Criminalização do porte ilegal de arma e criação do Sistema Nacional de Armas (Lei nº 9.437/97);
- Novo código de trânsito (Lei nº 9.503/97);
- Estatuto dos refugiados (ANEXO J)
- Universalização da gratuidade de certidão de nascimento e de óbito.

A parceria da Secretaria Nacional de Direitos Humanos se efetivou através de convênios com órgãos públicos e organizações civis. O volume de recursos para cada projeto executado não é grande, mas propiciou importantes iniciativas. Entre 1996 e 2000 foram aplicados quase 98 milhões de reais em 760 convênios (BRASIL. M., 2002). São ações que vão desde a realização de seminários para debater políticas de direitos humanos até programas mais sofisticados como a capacitação de policiais desenvolvido com a Anistia Internacional, que treinou mais de 3 mil e quinhentos policiais. Um outro programa com a o Comitê da Cruz

Vermelha Internacional formou nesse período 600 instrutores-multiplicadores das polícias militares em todas as unidades da federação.

A qualidade e o impacto desses programas que nascem a partir da execução das metas do PNDH, certamente, ainda carecem de avaliação qualificada. É inegável, porém, que ações foram iniciadas e desenvolvidas em praticamente todas as áreas em que se subdivide o Programa. Na área da criança e do adolescente, por exemplo, houve alterações legais e medidas para eliminar o trabalho infantil, como a Lei n.º 10.097/2000, que dispõe sobre a aprendizagem. Foram ratificadas as Convenções 138 e 182 da OIT, definida 16 anos a idade mínima de admissão no emprego. Desenvolveu-se a Campanha Nacional de Prevenção e Combate ao Abuso e à Exploração Sexual. O Programa Nacional de Combate à Violência Contra a Mulher, além da criação das Casas de Abrigo possibilitou o aumento do número de Delegacias Especiais de Atendimento à Mulher em todo o país. A experiência do Serviço Civil Voluntário, que atinge jovens de ambos os sexos que completam 18 anos, através da participação em cursos de qualificação profissional, de complementação da escolaridade e de direitos humanos e cidadania, além de serviço prestado à comunidade, foi iniciado em 1998, através de experiências-piloto no Rio de Janeiro e Brasília. A estimativa para o ano de 2001 é 50 mil participantes. Ressalta-se, ainda, entre outras áreas, as metas propostas para a população negra. Neste caso as ações foram tímidas, mas o PNDH também contribuiu para fortalecer a incidência nesse tema na esfera pública. E, a necessidade de adoção de políticas específicas para combater as desigualdades históricas nesse campo se impôs nesse período.

No plano simbólico não foi desprezível a penetração do discurso dos direitos humanos na sociedade política. O compromisso público de importantes autoridades com a garantia desses direitos foi um outro avanço, na medida em que sinalizou para a sociedade um compromisso do Estado com esses direitos. Essa adesão teve implicações simbólicas e práticas, contribuindo para a disseminação de novos

espaços institucionais públicos de direitos humanos como os conselhos, comissões e comitês em todos os níveis, dentro e fora do governo. Disseminaram-se experiências de conselhos estaduais como o de São Paulo, composto de forma majoritária por representantes da sociedade civil. Surgiram experiências das ouvidorias de polícia, monitoradas pela sociedade. Cresceu o número de entidades governamentais e não-governamentais envolvidas com o trabalho de educação para os direitos humanos, inclusive com iniciativas de formação de efetivos das forças policiais e militares.

Melhorar os padrões de promoção e proteção aos direitos humanos no país continua sendo um dos desafios à consolidação democrática no Brasil. Desafios que vão exigir muito mais em termos de renovação e fortalecimento da sociedade e do Estado. Não é, porém, uma tarefa a começar. Na década de 90 emergiram movimentos e ações de vulto mostrando potencial para reverter tendências negativas.

## Notas

---

<sup>1</sup> Outras estratificações podem ser feitas revelando mais detalhes desse perfil. Por exemplo: a maioria das vítimas é negra.

<sup>2</sup> Apenas para efeito de agrupamento, pois os outros dois casos também são violações de direitos humanos.

<sup>3</sup> Este programa começou com uma experiência piloto em Pernambuco, através de um convênio com o Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (Gajop) e hoje já funciona em 15 estados, além de um programa federal que atende aos casos oriundos os estados que ainda não têm programas. Foi aprovada uma lei específica sobre o assunto (Lei n. 9807/99), regulamentada pelo Decreto n. 3.518/00.

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ADORNO, Sergio. Estratégias para a paz: políticas públicas de combate à violência. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, 5., 2001, Brasília. *Relatório da V Conferência Nacional de Direitos Humanos*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001. p. 107-115.

AMARAL, Sergio Silva do. *Entrevista*. Brasília, 2002. Realizada 25 abr. 2002, pelo autor.

AMNESTY INTERNATIONAL. *Report on allegations of torture in Brazil*. London, 1972

AMNESTY INTERNATIONAL. *International report*. London, 1988.

AMNESTY INTERNATIONAL. *International report*. London, 1989.

AMNESTY INTERNATIONAL. *International report*. London, 1990.

AMNESTY INTERNATIONAL. *International report*. London, 1991.

AMNESTY INTERNATIONAL. *Brazil: Politically motivated criminal charges against land reform activists*. London, 1992.

AMNESTY INTERNATIONAL. *Frente al Fracaso: propuestas para Mejorar la Protección de las Naciones Unidas a los Derechos Humanos*. Londres, 1992a.

AMNESTY INTERNATIONAL. *International report*. London, 1992b.

AMNESTY INTERNATIONAL. *Brazil: 'Death has arrived': prison massacre at the Casa de Detenção*. London, 1993.

AMNESTY INTERNATIONAL. *International report*. London, 1993a.

AMNESTY INTERNATIONAL. *Além da desesperança: um programa para os direitos humanos no Brasil*. Londres, 1994.

AMNESTY INTERNATIONAL. *International report*. London, 1994a.

AMNESTY INTERNATIONAL. *International report*. London, 1995.

- AMNESTY INTERNATIONAL. *International report*. London, 1996.
- AMNESTY INTERNATIONAL. *International report*. London, 1997.
- AMNESTY INTERNATIONAL. *International report*. London, 1998.
- AMNISTIA INTERNACIONAL. *Compendio de Política 1992*. Londres, 1992.
- AMNISTIA INTERNACIONAL *Informe 1994*. Londres, 1994.
- ARQUIDIOCESE DE SÃO PAULO. *Brasil Nunca Mais*. Rio de Janeiro: vozes, 1985.
- BARROS, Ricardo Paes; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 15, n. 42, p. 123-142, 2000.
- BIATO, Marcel. O tribunal penal internacional e a segurança coletiva. *Política Externa*, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 132-147, dez./fev. 2001/2002.
- BICUDO, Hélio. *Entrevista*. São Paulo, 2000. Realizada em 17 abr. 2000, pelo autor.
- BICUDO, Hélio. *O que significa a unificação das polícias?* Brasília: MNDH, 2000a. Mimeografado.
- BOBBIO, Norberto. *O conceito de sociedade civil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1982.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BOBBIO, Norberto. *Igualdade e liberdade*. Rio de Janeiro: Ediouro, 1996.
- BORON, Atilio. A transição à democracia na América latina: problemas e perspectivas. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 247-277, jul./dez. 1991.

BRASIL. Congresso. Assembléia Nacional Constituinte. Emendas substitutiva nº 390 e nº 48. *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 4 fev. 1988. p. 6923-6928.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. *Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito que investigou o Extermínio de Crianças e Adolescentes no Brasil*. Brasília, 1992.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão de Direitos Humanos. *Relatório de atividades*. Brasília, 1995.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão de Direitos Humanos. *Relatório de atividades*. Brasília, 1996.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão de Direitos Humanos. *Relatório de atividades*. Brasília, 1997.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão de Direitos Humanos. *Tribunal Internacional para julgamento dos massacres de Eldorado do Carajás e Corumbiara*. Brasília, 1997a.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão de Direitos Humanos. *Relatório de atividades*. Brasília, 1998.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão de Direitos Humanos. *Relatório de atividades*, Brasília, 2000.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão de Direitos Humanos. *O Brasil e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*, Brasília, 2000a.

BRASIL. Congresso. Decreto Legislativo, nº 226 de 1991. Aprova o texto do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos aprovados, juntos com o Protocolo facultativo relativo a esse último Pacto, na XXI Sessão (1966) da Assembléia Geral

das Nações Unidas. *Diário do Congresso Nacional*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 11 dez. 1991. Seção 2, p. 8958.

BRASIL. Congresso. Mensagem nº 621 de 1985 (do Poder Executivo). Submete à consideração do Congresso Nacional o texto da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto São José), celebrado em São José da Costa Rica, a 22-11-69, por ocasião da Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos. *Diário do Congresso Nacional*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 4 mar. 1986. Seção 1, p.32.

BRASIL. Congresso. Parecer nº 250, de 1989 (da Comissão Diretora). A Comissão Diretora apresenta a redação final do Projeto de Decreto Legislativo nº 10, de 1989 (nº132/86, na Câmara dos Deputados), que aprova o texto da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto São José), celebrado em São José da Costa Rica, em 22 de novembro de 1969, por ocasião da Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos. *Diário do Congresso Nacional*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 19 out. 1989. Seção 2, p. 5959.

BRASIL. Congresso. Pareceres nº 460 e 461, de 1991. Sobre o projeto de Decreto Legislativo nº 4, de 1987 (Projeto de Decreto Legislativo nº 131, de 1986, na Câmara dos Deputados) que “aprova os textos do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos aprovados, junto com o protocolo facultativo relativo a este último Pacto, na XXI Sessão (1966) da Assembléia Geral das Nações Unidas”. *Diário do Congresso Nacional*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 19 nov. 1991. Seção 2, p. 8078-8079.

BRASIL. Congresso. Projeto de Decreto Legislativo nº 10, de 1989 (nº132, na Câmara dos Deputados). Aprova o texto da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto São José), celebrado em São José da Costa Rica, em 22 de novembro de 1969, por ocasião da Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos. *Diário do Congresso Nacional*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 23 ago. 1989. Seção 2, p. 4037.

BRASIL. Congresso. Projeto de Decreto Legislativo nº 10, de 1989, incluído em Ordem do dia, nos termos do art. 376 e do Regimento Interno. Discussão, em turno único, do Projeto de Decreto Legislativo nº 10, de 1989 (nº132, na Câmara dos Deputados), que aprova o texto da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto São José), celebrado em São José da Costa Rica, em 22 de novembro de 1969, por ocasião da Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos. *Diário do Congresso Nacional*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 23 out. 1989. Seção 2, p. 5784-5785.

BRASIL. Congresso. Projeto de Decreto Legislativo nº 131, de 1986. Aprova os textos do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos aprovados, junto com o Protocolo Facultativo relativo a esse último Pacto, na XXI Sessão (1966) da Assembléia Geral das Nações Unidas. *Diário do Congresso Nacional*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 19 jun. 1987. Seção 1, p. 2057.

BRASIL. Congresso. Projeto de Decreto Legislativo nº 132-A, de 1986 (da Comissão de Relações Exteriores). Aprova o texto da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto São José), celebrado em São José da Costa Rica, a 22 de novembro de 1969 por ocasião da Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, tendo parecer, da Comissão de Constituição e Justiça, pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa. *Diário do Congresso Nacional*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 17 mar. 1987. Seção 1, p.187.

BRASIL. Congresso. Projeto de Decreto Legislativo nº 132-B, de 1986. Aprova o texto da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto São José), celebrado em São José da Costa Rica, em 22 de novembro de 1969, por ocasião da Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos. *Diário do Congresso Nacional*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 17 ago. 1989. Seção 1, p.7854.

BRASIL. Congresso. Projeto de Decreto Legislativo nº 132-C, de 1986. Emenda do Senado Federal ao Projeto Legislativo nº 132-B, de 1986, que “aprova o texto da

Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto São José), celebrado em São José da Costa Rica, em 22 de novembro de 1969, por ocasião da Conferência Especial Interamericana sobre Direitos Humanos”. *Diário do Congresso Nacional*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 10 nov. 1989. Seção 1, p.13242.

BRASIL. Congresso. Projeto de Decreto Legislativo nº 4, de 1987 (nº 131/86, na Câmara dos Deputados). Aprova os textos do Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos e do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos aprovados, junto com o Protocolo Facultativo relativo a esse último Pacto, na XXI Sessão (1966) da Assembleia Geral das Nações Unidas. *Diário do Congresso Nacional*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 25 jun. 1987. Seção 2, p.1218-1228.

BRASIL. Congresso. Projeto de Decreto Legislativo nº 4, de 1987. (nº131, na Câmara dos Deputados). Aprova os textos do Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos e do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos aprovados, junto com o protocolo facultativo relativo a esse último Pacto, na XXI Sessão (1966) da Assembleia Geral das Nações Unidas. *Diário do Congresso Nacional*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 10 dez. 1991. Seção 2, p. 8909.

BRASIL. Congresso. Projeto de Decreto Legislativo nº131, de 1986 (da Comissão de Relações Exteriores), mensagem nº620/85. Aprova os textos do Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos e do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos aprovados, junto com o protocolo facultativo relativo a esse último Pacto, na XXI Sessão (1966) da Assembleia Geral das Nações Unidas. *Diário do Congresso Nacional*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 28 abr. 1987. Seção 1, p. 1336-1344.

BRASIL. Congresso. Projeto de Decreto Legislativo nº132-D, de 1986. Emenda do Senado Federal ao Projeto de Decreto Legislativo nº 132-B, de 1986, que “aprova o texto da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto São José), celebrado em São José da Costa Rica, em 22 novembro de 1969, por ocasião da Conferência

Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos”; tendo pareceres da Comissão de Relações Exteriores, pela aprovação; e, da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação. *Diário do Congresso Nacional*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 19 jun. 1990. Seção 1, p. 7141-7142.

BRASIL. Congresso. Projeto de Decreto Legislativo nº132-E, de 1986. Aprova o texto da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto São José) celebrado em São José da Costa Rica, em 22 de novembro de 1969, por ocasião da Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos. *Diário do Congresso Nacional*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 8 maio 1992. Seção 1, p. 8421.

BRASIL. Congresso. Redação final do Projeto de Decreto Legislativo nº10, de 1989. Aprova o texto da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto São José), celebrado em São José da Costa Rica, em 22 novembro de 1969, por ocasião da Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos. *Diário do Congresso Nacional*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 28 out. 1989. Seção 2, p. 6522.

BRASIL. Fundação Nacional do Índio. *Cadastro de terras indígenas*. Brasília, 2002.

BRASIL. Ministério da Justiça. Discurso do ministro da Justiça, Maurício Corrêa, na Conferência Mundial sobre Direitos Humanos. *Revista Arquivos*, Brasília, n. 182, p. 11-16, jul./dez. 1993.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Programa Nacional de Direitos Humanos*. Brasília, 1996.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Programa Nacional de Direitos Humanos: um ano: balanço e perspectivas*. Brasília, 1997.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Relatório do acompanhamento do Programa Nacional de Direitos Humanos*. Brasília, 1997a. Disponível em: <http://www.mj.gov.br>. Acesso em: 11 jul. 1997.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Relatório do acompanhamento do Programa Nacional de Direitos Humanos*. Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.mj.gov.br>. Acesso em: 25 jun. 2002.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional dos Direitos Humanos. *Realizações: 1998*. Brasília, 1998.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Primeiro relatório sobre a implementação no Brasil da convenção contra tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanas ou degradantes*. Brasília, 2000.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Relatório inicial brasileiro relativo ao pacto internacional dos direitos civis e políticos de 1966*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 1994.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *A palavra do Brasil nas Nações Unidas 1946-1995*. Brasília: FUNAG, 1995.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Relatório Brasileiro sobre a implementação dos compromissos adotados na Declaração de Copenhague sobre desenvolvimento social*. Brasília: Itamaraty, 1998.

BRASIL. Presidência. *Programa Nacional de Direitos Humanos*. Brasília, 1996.

CARDIA, Nancy. *Primeira pesquisa sobre atitudes, normas culturais e valores em relação à violência em 10 capitais brasileiras*. Brasília: Ministério da Justiça, 1999.

CARDIA, Nancy. Faces da violência e caminhos da paz. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, 5., 2001, Brasília. *Relatório da V Conferência Nacional de Direitos Humanos*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001. p. 75-81.

CARTA DE BRASÍLIA. *Documento das ONGs brasileiras para Viena*. Brasília: INESC, 1993. Mimeografado.

CARVALHO, José Murilo de. *Pontos e bordados: escritos de história e política*. Belo Horizonte: UFMG, 1998.

- CARVALHO, José Murilo de. Cidadania, estadania, apatia. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, p. 8, 24 jun. 2001.
- CATALÃO, T.T. 50 anos de construção. *Correio Braziliense*, Brasília, 10 dez. 1998. Caderno mundo, p. 3-14. Caderno especial sobre direitos humanos.
- CAVALLARO, James. *Police brutality in urban Brazil*. New York: Human Rights Watch, 1997.
- CAVALLARO, James Louis. *Entrevista*. Brasília, 2001. Realizada em 11 out. 2001, pelo autor.
- COHEN, Jean L.; ARATO, Andrew. *Civil society and political theory*. 3. ed. Cambridge: MIT, 1995.
- CONFERÊNCIA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, 1., 1996, Brasília. *Relatório da I Conferência Nacional de Direitos Humanos*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1996.
- CONFERÊNCIA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, 2., 1997, Brasília. *Relatório da II Conferência Nacional de Direitos Humanos*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1997.
- CONFERÊNCIA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, 3., 1998, Brasília. *Relatório da III Conferência Nacional de Direitos Humanos*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1998.
- CONFERÊNCIA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, 4., 2000, Brasília. *Relatório da IV Conferência Nacional de Direitos Humanos*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000.
- CONFERÊNCIA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, 5., 2001, Brasília. *Relatório da V Conferência Nacional de Direitos Humanos*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.
- DAHL, Robert A. *Polyarchy: participation and opposition*. New Haven: Yale University, 1971.

DAHL, Robert A. Democracy and human rights under different conditions development. In: SAVIC, Obrad (Ed.). *The politics of human rights*. New York: Verso, 1999. p. 166-180.

DAHL, Robert A. *On democracy*. New Haven: Yale University, 2000.

DALCERO, Pedro Luiz. *Entrevista*. Brasília, 2001. Realizada em 12 out. 2001, pelo autor.

DECLARACIÓN DE QUITO. *Declaración de las Organizaciones No-Gubernamentales de América Latina y El Caribe*. Quito, 1993. Mimeografado.

DIREITOS Humanos: esse é o novo nome da luta pela liberdade e pela democracia: discurso de Fernando Henrique Cardoso. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, p.1-6, 8 set. 1995.

DIREITOS Humanos dá voto. *Jornal de Brasília*, Brasília, p. 3-A, 15 mar.1999.

DOCUMENTO mostra a CIA no rastro de Geisel. *O Globo Online*, Rio de Janeiro, 18 fev. 2001. Disponível em: <http://www.oglobo.com.br>. Acesso em: 18 fev. 2001.

DONNELLY, Jack. International human rights: a regime analysis. *International Organization*, v. 40, n. 3, p. 599-641, summer 1986.

DONNELLY, Jack. *Universal human rights in theory and practice*. Ithaca: Cornell University, 1991.

DONNELLY, Jack. The social construction of international human rights. In: DUNNE, Tim; WHEELER, Nicholas J. (Ed.). *Human rights in global politics*. Cambridge: Cambridge University, 1999. p. 71-102.

DORNELLES, João Ricardo W. *O Que são direitos humanos?* São Paulo: Brasiliense, 1989.

EKINS, Paul. *A New world order: grassroots movements for global change*. London: Routledge, 1992.

FAUSTO, Boris. *História concisa do Brasil*. São Paulo: Edusp, 2001.

FERNANDES, Rubem César. *Privado, porém público: o terceiro setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

FHC cobra lei antitortura no 7 de Setembro. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, p. 1-5, 8 set. 1995.

FIWERAJER, Joe; LANDMAN, T. *Citizenship rights and social movements: a comparative and statistical analysis*. Oxford: Oxford University, 1997.

FORSYTHE, David P. *Human rights in international relations*. Cambridge: Cambridge University, 2000.

FREEDOM HOUSE. *Freedom in the World: the annual survey of political rights & civil liberties*. New York, 1988.

FREEDOM HOUSE. *Freedom in the World: the annual survey of political rights & civil liberties*. New York, 1989.

FREEDOM HOUSE. *Freedom in the World: the annual survey of political rights & civil liberties*. New York, 1990.

FREEDOM HOUSE. *Freedom in the World: the annual survey of political rights & civil liberties*. New York, 1991.

FREEDOM HOUSE. *Freedom in the World: the annual survey of political rights & civil liberties*. New York, 1992.

FREEDOM HOUSE. *Freedom in the World: the annual survey of political rights & civil liberties*. New York, 1993.

FREEDOM HOUSE. *Freedom in the World: the annual survey of political rights & civil liberties*. New York, 1994.

FREEDOM HOUSE. *Freedom in the World: the annual survey of political rights & civil liberties*. New York, 1995.

FREEDOM HOUSE. *Freedom in the World: the annual survey of political rights & civil liberties*. New York, 1996.

FREEDOM HOUSE. *Freedom in the World: the annual survey of political rights & civil liberties*. New York, 1997.

FREEDOM HOUSE. *Freedom in the World: the annual survey of political rights & civil liberties*. New York, 1998.

FREEDOM HOUSE. *Freedom in the World: the annual survey of political rights & civil liberties*. New York, 1999.

FUKUYAMA, Francis. *O fim da história e o último homem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

GREGORI, José. Os cinquenta anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos. *Pesquisas*, São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, n. 11, p. 23-28, 1998.

GREGORI, José. Entrevista. Brasília, 2000. Realizada em 27 mar. 2000, pelo autor.

GREGORI, José. Alargar as liberdades fundamentais, promover a apropriação dos direitos econômicos, sociais e culturais: eis o novo desafio do PNDH. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, 4, 1999, Brasília. Câmara do Deputados, 2000a. p. 168-180.

HELLER, Ágnes; FEHER, Ferenc. *Anatomía de la izquierda occidental*. Barcelona: Península, 1985.

HUMAN RIGHTS WATCH. *Human Rights Watch World Report*. New York, 1990.

HUMAN RIGHTS WATCH. *Human Rights Watch World Report*. New York, 1991.

HUMAN RIGHTS WATCH. *Human Rights Watch World Report*. New York, 1992.

HUMAN RIGHTS WATCH. *Human Rights Watch World Report*. New York, 1993.

HUMAN RIGHTS WATCH. *Questions and Answers: Interim report on updated study by Mr. Philip Alston*. Viena, 1993a. A/CONF. 157/PC/62Add.11/Rev.1.

HUMAN RIGHTS WATCH. *Final justice: police and death squad homicides of adolescents in Brazil*. Washington, 1994.

HUMAN RIGHTS WATCH. *Human Rights Watch World Report*. New York, 1994a.

HUMAN RIGHTS WATCH. *Human Rights Watch World Report*. New York, 1995.

HUMAN RIGHTS WATCH. *Human Rights Watch World Report*. New York, 1996.

HUMAN RIGHTS WATCH. *Relatório global 1996a*. Rio de Janeiro, 1996a. Versão editada para o Brasil.

HUMAN RIGHTS WATCH. *Human Rights Watch World Report*. New York, 1997.

HUMAN RIGHTS WATCH. *Human Rights Watch World Report*. New York, 1998.

HUMAN RIGHTS WATCH. *Relatório global 1998: 1997 em retrospectiva: Capítulos Brasil e Divisão das Américas*. Rio de Janeiro, 1998a.

IANNI, Octávio. *A Sociedade global*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992.

INOE, Cristina Y. *Globalização, organizações não-governamentais e redes de comunicação por computador: um estudo exploratório*. 1995. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília.

INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS. Globalization, human rights and the rule of law. *The Review*, Genebra, n. 60. 1993.

JORDÃO, Fernando. *Dossiê hersog: prisão, tortura e morte no Brasil*. São Paulo: Global, 1979.

KECK, Margaret E.; SIKKINK, Kathryn. *Activists beyond borders: advocacy networks in international politics*. Ithaca: Cornell University, 1998.

KEOHANE Robert O.; NYE Joseph S. *Transnational relations and world politics*. 3. ed. Cambridge: Harvard University, 1973.

KEOHANE Robert O.; NYE Joseph S. Transgovernmental relations and international organizations. *World Politics*, Princeton, v. 27, n. 1, p. 39-62, 1974.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. *Power and interdependence: world politics in transition*. Boston: Little Brown, 1977.

KLICH, Romeu Olmar. *Entrevista*. Brasília, 2001. Realizada em 21.09.2001, pelo autor.

KRASNER, Stephen. *International regimes*. Ithaca: Cornell University, 1983.

LAFER, Celso. Prefácio. In: LINDGREN ALVES, José A. *Os direitos humanos como tema global*. São Paulo: Perspectiva, 1994. p. 20-37.

LAFER, Celso. *Comércio, desarmamento, direitos humanos: reflexões sobre uma experiência diplomática*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

LAMOUNIER, Bolívar. O "Brasil autoritário" revisitado: o impacto das eleições sobre a abertura. In: STEPAN, Alfred (Org.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p. 83-133.

LAMPREIA, Luiz Felipe. Os direitos humanos e a inserção internacional do Brasil. *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, Brasília v. 51, n.113/118, p. 45-55, 1998.

LEITE, Antônio José Maffezoli; MAXIMIANO, Vitore André Zilio. Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos. In: GRUPO DE TRABALHO DE DIREITOS HUMANOS DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Direitos humanos: construção da liberdade e da igualdade*. São Paulo: Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, 1998. p. 271-286.

LIMA JÚNIOR, Jayme Benvenuto. Proteção a testemunhas no Brasil e no exterior. *Experiências de proteção a testemunhas*. Recife, p. 33-38, mar. 1998.

LINDGREN ALVES, José Augusto. O sistema internacional de proteção dos direitos humanos e o Brasil. *Arquivos do Ministério da Justiça*, Brasília, v. 46, n. 182, p. 85-114, jul./dez. 1993.

LINDGREN ALVES, José Augusto. O sistema de proteção das nações unidas aos direitos humanos e as dificuldades brasileiras. *Revista do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária*, Brasília, v. 1, n. 4, p. 27-39, jul./dez. 1994.

LINDGREN ALVES, José Augusto. *Os direitos humanos como tema global*. São Paulo: Perspectiva, 1994a.

LINDGREN ALVES, José Augusto. A agenda social da ONU contra a desrazão 'pós-moderna'. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 11, n. 30, p. 63-81, 1996.

LINDGREN ALVES, José Augusto. *Entrevista*. San Francisco, 2000. Realizada em 21 dez. 2000, pelo autor.

LINDGREN ALVES, José Augusto. Direitos humanos, cidadania e globalização. *Æua Nova*, São Paulo, n. 50, p. 185-206, 2000a.

LINDGREN ALVES, José Augusto. *Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências*. Brasília: IBRI, 2001.

LINZ, Juan J. The future of an authoritarian situation or the institutionalization of an authoritarian regime: the case of Brazil. In: STEPAN, Alfred. *Authoritarian Brazil: origins, policies, and future*. New Haven: Yale University, 1973. p. 233-254.

LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and Post-communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University, 1996.

LIPNACK, Jessica; Stamps, Jeffrey. *Networks: redes de conexões*. São Paulo: Aquariana, 1992.

MAGHROORI, Ray; BENNETT, Ramberg (Ed.). *Globalism versus realism: international relations third debate*. Boulder: Westview, 1982.

MAIA, Marrielle. *Tribunal penal internacional: aspectos institucionais, jurisdição e princípio da complementaridade*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

MAINWARING, Scott; O'DONNELL, G.; VALENZUELA, J. S. (Org.). *Issues in democratic consolidation: the new South American democracies in comparative perspective*. Notre Dame: University of Notre Dame, 1992.

MANDELLI Jr., Roberto Mendes; VALETIM, Daniela Rodrigues. Convenção Americana de Direitos Humanos. In: GRUPO DE TRABALHO DE DIREITOS HUMANOS DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Direitos humanos: Construção da liberdade e da igualdade*. São Paulo: Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, 1998. p. 321-349.

MESQUITA NETO, Paulo. *Plano Nacional de Direitos Humanos: contiuidade ou mudança no tratamento dos direitos humanos?* São Paulo: NEV, 1995. Mimeografado.

MESQUITA NETO, Paulo. *Correspondência a Paulo Sérgio Pinheiro*. São Paulo: NEV, 1996.

MESQUITA NETO, Paulo. Police, armed forces and democracy in Brazil. In: MEETING OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, 1998, Chicago. Latin American Studies Association, 1998. Mimeografado.

MESQUITA NETO, Paulo. Crime, violência e incerteza política no Brasil. *Cadernos Adenauer*, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 9-42, 2001.

MIRANDA, Nilmário; TIBÚRCIO, Carlos. *Dos filhos deste solo: mortos e desaparecidos políticos durante a ditadura militar: a responsabilidade do estado*. São Paulo: Boitempo, 1999.

MIRANDA, Nilmário. *Entrevista*. Brasília, 2001. Realizada em 28 ago. 2001, pelo autor.

MOISÉS, José A. Dilemas da consolidação democrática no Brasil. *Lua Nova*, São Paulo, n. 16, p.47-86, 1989.

MOISÉS, José A. Democratização e cultura política de massas no Brasil. *Lua Nova*, São Paulo, n. 26, p. 5-51, 1992.

- MOISÉS, José A. *Os Brasileiros e a democracia: bases sócio-políticas da legitimidade democrática*. São Paulo: Ática, 1995.
- MOVIMENTO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS. *Relatório do VII Encontro Nacional*. Brasília, 1992.
- MOVIMENTO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS. *Agenda comum de direitos humanos: Ata da reunião de 29/30 jul*. Brasília, 1993.
- MOVIMENTO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS. *Direitos econômicos e sociais: seu tempo chegou*. Brasília, 1995.
- MOVIMENTO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS. Avaliação do PNDH. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, 4., 1999, Brasília. Brasília, 1999. Mimeografado.
- MOVIMENTO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS. *Sistema Nacional de Proteção de Direitos Humanos: Proposta para debate*. Brasília, 2001.
- NICKEL, James W. *Making sense of human rights: philosophical reflections on the universal declaration of human rights*. Berkeley: University of California, 1987.
- NICKEL, James W. *Igualdade e liberdade nas normas internacionais de direitos humanos*. Brasília: INESC, 1997. Mimeografado.
- NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATION FORUM. *Access to United Nations Human Rights mechanisms*. Viena, 1993.
- NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATION FORUM. *Report by the general rapporteur*. Viena, 1993a.
- NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATION FORUM. Final Report. In: \_\_\_\_\_. *Human Rights: the new consensus*. Londres: Regency, 1994. p. 230-251.
- NÚCLEO DE ESTUDOS DA VIOLÊNCIA. *Entidades e personalidades contatadas pelo NEV-USP para contribuir na elaboração do pré-projeto do PNDH*. São Paulo, 1995.

O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, P. C.; WHITEHEAD, L. *Transitions from authoritarian rule: Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University, 1989.

O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C. Tentative conclusions about uncertain democracies. In: O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C; WHITEHEAD, Laurence. *Transitions from authoritarian rule: Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University, 1989a. p. 3-73.

O'DONNELL, Guillermo. Transitions, continuities and paradoxes. In: O'DONNELL, Guillermo; MAINWARING, S.; VALENZUELA, J. S (Org.). *Issues in democratic consolidation: the new south American democracies in comparative perspective*. Notre Dame: University of Notre Dame, 1992. p. 17-56.

O'DONNELL, Guillermo. *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós, 1997.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

O'DONNELL, Guillermo. Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 51, p. 37-62, jul. 1998a.

O'DONNELL, Guillermo. Polyarchies and the (un)rule of law in Latin America: a partial conclusion. In: O'DONNELL, Guillermo; MÉNDEZ, Juan E.; PINHEIRO, Paulo Sérgio (Org.). *The (un)rule and the underprivileged in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame, 1999. p. 303-337.

OLIVEIRA, Guacira Cesar de. *Entrevista*. Brasília, 2001. Realizada em 11 out. 2001, pelo autor.

OLIVEIRA, Miguel Darcy de. *Cidadania e globalização: a política externa brasileira e as ONGs*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 1999.

ORGANISATION DE NATIONS UNIES. *Conference Mondiale sur les Droits de L'Homme: presentation des travaux du Forum des ONG par son Rapporteur General*, 1993. DH/VIE/11, 14 jun.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. Adopción del informe del Comité Preparatorio, 1993. A/CONF.157/PC/97, 17 maio.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. *Declaración de San José sobre los Derechos Humanos*. São José, 1993a. DPI/ 1347-93. Abril.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. *Informe del comité de Redacción*, 1993b. A/CONF. 157/DC/1/Add.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. *Departamento de Información Pública*, 1993c.Documento para la prensa.

ORTIZ, Renato. *Cultura e modernidade*. São Paulo: Brasiliense, 1991.

ORTIZ, Renato. Cultura e mega-sociedade mundial. *Lua Nova*, São Paulo, n.28/29, p. 283-295, 1993.

ORTIZ, Renato. Globalização, ideologia e política. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, p. A-2, 14 dez. 1997.

PAIXÃO, Antônio Luiz. Crime, controle social e a consolidação da democracia: as metáforas da cidadania. In: REIS, F. W.; O'DONNELL, G. *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988. p. 168-199.

PELLEGRINO, Nelson. *Entrevista*. Brasília, 2001. Realizada em 10 out. 2001, pelo autor.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. *Crime, violência e poder*. São Paulo: Brasiliense, 1983.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. *Escritos indignados: polícia, prisões e política no estado autoritário: no 20º aniversário do regime de exceção 1964-1984*. São Paulo: Brasiliense, 1984.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Transparência é preciso. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, p. 1-3, 11 jan. 1995.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. O crime é um meio para o mobilidade social numa sociedade desigual. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 22 set. 1996. Caderno Mais, p. 3-4.

PINHEIRO, Paulo Sérgio et al. *São Paulo sem medo: um diagnóstico da violência urbana*. Rio de Janeiro: Garamond, 1998.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. *Crime, violência e pobreza urbana*. In: SEMINÁRIO POBREZA URBANA NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE, 1998, Rio de Janeiro. Banco Mundial, 1998 a, mimeografado

PINHEIRO, Paulo Sérgio. The rule of law and the underprivileged in Latin America: introduction. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio; MÉNDEZ, Juan E.; O'DONNELL, Guillermo. *The (un)rule of law and the underprivileged in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame, 1999. p. 1-15.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Secretary of state for Human Rights Brazil. In: SESSION COMMISSION ON HUMAN RIGHTS UNITED NATIONS, 58., 2002, Geneva: United Nations, 2002.

PINHEIRO, Paulo Sérgio; GUIMARÃES, Samuel P. (Org.). *Os direitos humanos no século XXI: coletânea de artigos*. Brasília: IPRI, 1998.

PINHEIRO, Paulo Sérgio; MESQUITA NETO. Programa Nacional de Direitos Humanos: avaliação do primeiro ano e perspectivas. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 2, n. 30, p. 117-134, 1997.

PINHEIRO, Paulo Sérgio; MESQUITA NETO. Direitos Humanos no Brasil: perspectivas no final do século. *Pesquisa*, São Paulo, n. 11, p.53-70, 1998. Cinquenta anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

PINHEIRO, Paulo Sérgio; MESQUITA NETO, Paulo de. *Primeiro Relatório de Direitos Humanos no Brasil/Direitos Humanos: realizações e desafios*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1999.

PINHEIRO, Paulo Sérgio; SOUZA, Luís Antônio F. *Participação política e organizações da sociedade civil em novas democracias: o caso brasileiro no contexto internacional: balanço e perspectivas*. São Paulo, NEV, 2000. Mimeografado.

PINHEIRO, Paulo Sérgio; KAHL, Túlio; POPPOVIC, Malak El-Chichini. *Pobreza, marginación, violencia y la realización de los Derechos Humanos*. ONU, 1993. C/CONF.157/PC/60/Add.3. 01 abr.

PINTA GAMA, Marcos. *Entrevista*. Brasília, 2001. Realizada em 17 set. 2001, pelo autor.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. São Paulo: Max Limonad, 1997.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Relatório do Desenvolvimento Humano*. Brasília, 1993.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Relatório do Desenvolvimento Humano*. Lisboa: Trinova, 2000.

PRZEWORSKI, Adam. Some problems in the study of the transition to democracy. In: O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C.; WHITEHEAD, Laurence (Org.). *Transitions from authoritarian rule: comparative perspectives*. Baltimore: The Johns Hopkins University, 1986. p. 47-63.

QUINTANA, Fernando. *La Carta internacional de la ONU: una fundamentación teórica de la noción de derechos humanos*. 1998. Tese (Doutorado em Ciência Política) – IUPERJ, Rio de Janeiro.

RAMOS, Roberto de Mello. *Entrevista*. Brasília, 2002. Realizada em 21 mar. 2002, pelo autor.

REIS, Fábio Wanderley; O'DONNELL, G. *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988.

REY, Valquíria. ONU considera lei brasileira exemplar: avanços da legislação de proteção a estrangeiros leva alto comissariado a encerrar atividades em território nacional. *Correio Braziliense*, Brasília, p. 13, 7 mar. 1999.

RIDENTI, Marcelo. *O fantasma da revolução brasileira*. São Paulo: Unesp, 1993.

RISSE, Thomas; ROPP, Stephen; SIKKINK, Kathryn. *The power of human rights*. Cambridge: Cambridge University, 2000.

ROBERTSON, Roland. *Globalization: social theory and global culture*. Londres: Sage, 1992.

ROLIM, Marcos . O mal radical. *Correio Braziliense*, Brasília, p. 26, 12 abr. 2001.

ROLIM, Marcos. *Entrevista*. Brasília, 2002. Realizada em 08 maio. 2002, pelo autor.

ROMANO, Roberto. Ensaio crítico. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio. *Escritos indignados: polícia, prisões e política no Estado Autoritário: no 20 aniversário do regime de exceção, 1964-1984*). São Paulo: Brasiliense, 1984.

ROSENAU, James N. *Governance without government: order and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University, 1992.

ROSENAU, James N. *The United Nations in a turbulent world*. Boulder: Lynne Rienner, 1992a.

ROSENAU, James N. *Global voices: dialogue in international relations*. Oxford: Westview, 1993.

SABOIA, Gilberto Vergne. Um Improvável consenso: a conferência mundial de direitos humanos e o Brasil. *Política Externa*, São Paulo, v. 2, n. 3, p. 3-17, dez. 1993.

SABOIA, Gilberto Vergne. O Brasil e o Sistema Internacional dos Direitos Humanos. *Textos do Brasil*, Brasília, n. 6, p. 15-23, 1998. Cinquenta anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

- SABOIA, Gilberto Vergne. O relatório da ONU sobre a tortura e o Brasil. *Correio Braziliense*, Brasília, p. 5, 13 abr. 2001.
- SABOIA, Gilberto Vergne. *Entrevista*. Brasília, 2002. Realizada em 07 de fev. 2002, pelo autor.
- SANTOS, Benedito Rodrigues dos. *Entrevista*. San Francisco, 2000. Realizada em 28 dez. 2000, pelo autor.
- SANTOS, Hélio. Políticas públicas para a população negra no Brasil. *Observatório da Cidadania*, Rio de Janeiro, n. 3, p. 147-157, 1999.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979. (Contribuições em Ciências Sociais, 1).
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Transição em resumo: do passado recente ao futuro imediato. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 16-21, jun. 1986.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.
- SÃO PAULO (Estado). *Relatório trimestral de prestação de contas da Ouvidoria de Polícia: março-maio de 1996*. São Paulo, 1996.
- SAVINI, Marcos. Tribunal Penal Internacional: o que é isso? *Correio Braziliense*, Brasília, p. 3 6 fev. 2000.
- SHAW, Martin. Global voices: civil society and the media in global crises. In: DUNNE, Tim; WHEELER, Nicholas J. (Ed.). Cambridge: Cambridge University, 1999. p. 214-232.
- SIKKINK, Katheyn. The emergence, evolution, and effectiveness of the Latin American Human Rights networks. In: JELIN, Elizabeth; HERSHBERG, Eric (Org.). *Constructing democracy: human rights, citizenship and society in Latin America*. Boulder: Westview, 1996, p. 59-84.

SIKKINK, Katheyn. Transnational politics, international relations theory and human rights. *PSOnline*, , set. 1998. Disponível em: <<http://www.opsanet.org>>. Acesso em: 10 out. 1998.

SKIDMORE, Thomas E. A lenta via brasileira para a democratização: 1974-1985. In: STEPAN, Alfred (Org.). *Democratizando o Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 1988, p. 27-81.

SOARES, Luiz Eduardo. *Criminalidade urbana e violência: o rio de janeiro no contexto internacional*. Rio de Janeiro: Iser, 1993. (Série textos de pesquisa).

SOARES, Luiz Eduardo Soares. *Entrevista*. New York, 2000. Realizada em 15 nov. 2000, pelo autor.

SOARES, Luiz Eduardo. *Meu casaco de general: quinhentos dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000a.

SOARES, Luiz Eduardo. Segurança pública e direitos humanos: entrevista de Luiz Eduardo Soares a Sérgio Adorno. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 57, p. 141-154, jun. 2000b.

STEPAN, Alfred (Org.). *Authoritarian Brazil: origins, policies, and future*. New Haven: Yale University, 1973.

STEPAN, Alfred (Org.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SUTTON, Alison. *Entrevista*. Brasília, 2001. Realizada em 13 set. 2001, pelo autor.

TAVARES DE ALMEIDA, Maria Hermínia; WEIS, Luiz. Carro-zero e pau-de-arara: o cotidiano da oposição de classe média ao regime militar. In: SCHWARCZ, Lilia Moritz (Org.). *História da vida privada no Brasil*, 4. São Paulo: Companhia das Letras, 1998. p. 319-410.

TAVARES. Ricardo Neiva. *As organizações não-governamentais nas Nações Unidas*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 1999.

- TORTURA: ONU dará proteção a mais uma vítima. *Correio Braziliense*, Brasília, p. 25-26, 12 abr. 2001.
- TREVISAN, Cláudia; ZORZAN, Patrícia. Lei da anistia foi processo de 4 anos. *Folha de São Paulo*, São Paulo, p. 16, 26 ago. 1999.
- TRINDADE, Antônio A. Cançado. *A proteção internacional dos direitos humanos: fundamentos jurídicos e instrumentos básicos*. São Paulo: Saraiva, 1991.
- TRINDADE, Antônio A. Cançado. Memória da conferência mundial de direitos humanos. *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, Brasília, n. 87/90 p. 9-57, jul./dez. 1993.
- TRINDADE, Antônio A. Cançado. *O esgotamento de recursos internos no direito internacional*. Brasília: UnB, 1984.
- TRINDADE, Antônio A. Cançado. *A proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil (1948-1997): as primeiras cinco décadas*. Brasília: UnB, 1998. (Série Prometeu).
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM. *Human development report*. New York: Oxford University, 1990.
- UNITED NATIONS ORGANIZATIONS. *Report of the regional meeting for Africa of the World Conference on Human Rights*. Tunis, 1992. A/CONF.157/AFMR/14-A/CONF.157/PC/57, 24 nov.
- UNITED NATIONS ORGANIZATIONS. *Report of the regional meeting for Latin America and the Caribbean of the World Conference on Human Rights*. San José, 1993. A/CONF.157/LACRM/15 - A/CONF.157/PC/58. 11 fev.
- VIANA, Luiz Werneck. A esquerda e os 15 anos da transição democrática. *Política Democrática*, Brasília, n. 0, p. 11-20, out./dez. 2000.
- VIET, Augustino Pedro. *Entrevista*. Brasília, 2001. Realizada em 16 out. 2001, pelo autor.

VIOLA, Eduardo J. A Expansão do ambientalismo multissetorial e a globalização da ordem mundial, 1985-1992. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 16., Caxambu, 1992. Mimeografado.

VIOLA, Eduardo J. As Dimensões do processo de globalização e a política ambiental. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 19., Caxambu, 1995. Mimeografado.

WEFFORT, Francisco C. *Qual democracia?* São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

WEIS, Carlos. O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. In: GRUPO DE TRABALHO DE DIREITOS HUMANOS DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Direitos humanos: construção da liberdade e da igualdade.* São Paulo: Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, 1998. p. 289-317.

WESCHLER, Lawrence. *A miracle, a universe: settling accounts with tortures.* New York: Penguin Books, 1991.

WILHELMY, Manfred. *Política internacional: enfoques y realidades.* Buenos Aires: Grupo Latinoamericano, 1988.

WILSON, Pedro. *Um breve olhar sobre a trajetória dos direitos humanos no Brasil no ano de 1996.* Brasília: Câmara dos Deputados, 1997.

WOLFE, Alan. Três caminhos para o desenvolvimento: mercado, estado e sociedade civil. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DE ONGs E O SISTEMA DE AGÊNCIAS DAS NAÇÕES UNIDAS, 1., 1992, Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: IBASE, 1992. p. 17-34.

ZALUAR, Alba. Condomínio do diabo: as classes populares urbanas e a lógica do "ferro" e do fumo. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio (Org.). *Crime, violência e poder.* São Paulo: Brasiliense, 1983. p. 251-277.

ZALUAR, Alba. *A Máquina e a revolta: as organizações populares e o significado da pobreza*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

ZALUAR, Alba. Para não dizer que não falei de samba: os enigmas da violência no Brasil. In: SCHWARCZ, Lilia Moritz. *História da vida privada no Brasil*, 4. São Paulo: Companhia das Letras, 1998. p. 245-318.

## **Declaração e Programa de Ação de Viena (1993)**

A Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos,

Considerando que a promoção e proteção dos direitos humanos são questões prioritárias para a comunidade internacional e que a Conferência oferece uma oportunidade singular para uma análise abrangente do sistema internacional dos direitos humanos e dos mecanismos de proteção dos direitos humanos, para fortalecer e promover uma maior observância desses direitos de forma justa e equilibrada,

Reconhecendo e afirmando que todos os direitos humanos têm origem na dignidade e valor inerente à pessoa humana, e que esta é o sujeito central dos direitos humanos e liberdades fundamentais, razão pela qual deve ser a principal beneficiária desses direitos e liberdades e participar ativamente de sua realização,

Reafirmando sua adesão aos propósitos e princípios enunciados na carta das Nações Unidas, e na Declaração Universal dos Direitos Humanos,

Reafirmando o compromisso assumido no âmbito do artigo 56 da carta das Nações Unidas, de tomar medidas conjuntas e separadas, enfatizando adequadamente o desenvolvimento de uma cooperação internacional eficaz, visando à realização dos propósitos estabelecidos no artigo 55,

incluindo o respeito universal e observância dos direitos humanos e liberdades fundamentais de todas as pessoas,

Enfatizando as responsabilidades de todos os Estados, em conformidade com a Carta das Nações Unidas, de desenvolver e estimular o respeito dos direitos humanos e liberdades fundamentais de todas as pessoas sem distinção de raça, sexo, idioma ou religião,

Lembrando o Preâmbulo da Carta das Nações Unidas, particularmente a determinação de reafirmar a fé nos direitos humanos fundamentais, na dignidade e valor da pessoa humana e nos direitos iguais de homens e mulheres das nações grandes e pequenas,

Lembrando também a determinação contida no Preâmbulo da Carta das Nações Unidas, de preservar as gerações futuras do flagelo da guerra, de estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações emanadas de tratados e outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, de promover o progresso social e o melhor padrão de vida dentro de um conceito mais amplo de liberdade, de praticar a tolerância e a boa vizinhança e de empregar mecanismos internacionais para promover avanços econômicos e sociais em benefício de todos os povos,

Ressaltando que a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que constitui uma meta comum para todos os povos e todas as nações, é fonte de inspiração e tem sido a base utilizada pelas Nações Unidas na definição das normas previstas nos instrumentos internacionais de direitos humanos existentes, particularmente no Pacto Internacional dos

Direitos Civis e Políticos e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais,

Considerando as importantes mudanças em curso no cenário internacional e as aspirações de todos os povos por uma ordem internacional baseada nos princípios consagrados na Carta das Nações Unidas, incluindo a promoção dos direitos humanos e liberdades fundamentais de todas as pessoas e o respeito pelo princípio dos direitos iguais e autodeterminação dos povos em condições de paz, democracia, justiça, igualdade, Estados de Direito, pluralismo, desenvolvimento, melhores padrões de vida e solidariedade,

Profundamente preocupada com as diversas formas de discriminação e violência às quais as mulheres continuam expostas em todo o mundo,

Reconhecendo que as atividades das Nações Unidas na esfera dos direitos humanos devem ser racionalizadas e melhoradas, visando a fortalecer o mecanismo das Nações Unidas nessa esfera e promover os objetivos de respeito universal e observância das normas internacionais dos direitos humanos,

Tendo levado em consideração as Declarações aprovadas nas três Reuniões Regionais, realizadas em Túnis, San José e Bangkok e as contribuições dos Governos, bem como as sugestões apresentadas por organizações intergovernamentais e não – governamentais e os estudos desenvolvidos por peritos independentes durante o processo preparatório da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos,

Acolhendo o ano Internacional dos Povos Indígenas de 1993 como a afirmação do compromisso da comunidade internacional de garantir-lhes os direitos humanos e liberdades fundamentais e respeitar suas culturas e identidades,

Reconhecendo também que a comunidade internacional deve conceber os meios para eliminar os obstáculos existentes e superar desafios à realização de todos os direitos humanos e para evitar que continuem ocorrendo casos de violações de direitos humanos em todo o mundo,

Imbuída do espírito de nossa era e da realidade de nosso tempo, que exigem que todos os povos do mundo e todos os Estados – membros das Nações Unidas empreendam com redobrado esforço a tarefa de promover e proteger todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, de modo a garantir a realização plena e universal desses direitos,

Determinada a tomar novas medidas em relação ao compromisso da comunidade internacional de promover avanços substanciais na área dos direitos humanos, mediante esforços renovados e continuados de cooperação e solidariedade internacionais,

Adota solenemente a Declaração e o Programa de Ação de Viena

## I

A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reafirma o compromisso solene de todos os Estados de promover o respeito universal e a observância e proteção de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais a todas as pessoas, em conformidade com a

Carta das Nações Unidas, outros instrumentos relacionados aos direitos humanos e o direito internacional. A natureza universal desses direitos e liberdades está fora de questão.

Nesse contexto, o fortalecimento da cooperação internacional na área dos direitos humanos é essencial à plena realização dos propósitos das Nações Unidas.

Os direitos humanos e as liberdades fundamentais são direitos naturais aos seres humanos; sua proteção e promoção são responsabilidades primordiais dos Governos.

Todos os povos têm direito à autodeterminação. Em virtude desse direito, determinam livremente sua condição política e promovem livremente o desenvolvimento econômico, social e cultural.

Levando em consideração a situação particular dos povos submetidos à dominação colonial ou outras formas de dominação estrangeira, a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reconhece o direito dos povos de tomar medidas legítimas, em conformidade com a Carta das Nações Unidas, para garantir seu direito inalienável à autodeterminação. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos considera que a negação do direito à autodeterminação constitui uma violação dos direitos humanos e enfatiza a importância da efetiva realização desse direito.

De acordo com a Declaração sobre os Princípios do Direito Internacional Relativos à Relações Amistosas e à Cooperação entre Estados em conformidade com a Carta das Nações Unidas, nada do que foi exposto acima será entendido como uma autorização ou estímulo a qualquer ação que possa desmembrar ou prejudicar, total ou parcialmente, a integridade territorial ou unidade política de Estados soberanos e independentes que se conduzam de acordo com o princípio de igualdade de direitos e autodeterminação dos povos e que possuam assim Governo representativo do povo como um todo, pertencente ao território, sem qualquer tipo de distinção.

3. Devem ser adotadas medidas internacionais eficazes para garantir e monitorar a aplicação de normas de direitos humanos a povos submetidos a ocupação estrangeira, bem como medidas jurídicas eficazes contra a violação de seus direitos humanos, de acordo com as normas dos direitos humanos e o direito internacional, particularmente a Convenção de Genebra sobre Proteção de Cívics em Tempo de Guerra, de 14 de agosto de 1949, e outras normas aplicáveis do direito humanitário.

4. A promoção e 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 proteção de todos os direitos humanos constituem uma preocupação legítima da comunidade internacional. Os órgãos e agências especializados 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.

5. 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 fundamentais, sejam quais forme seus sistemas políticos, econômicos e culturais.

6. Os esforços do sistema das Nações Unidas, para garantir o respeito universal e a observância de todos direitos humanos e liberdades fundamentais de todas as pessoas, contribuem para a estabilidade e bem – estar necessários à existência de relações pacíficas e amistosas entre as nações e para melhorar as condições de paz e segurança e o desenvolvimento social e econômico, em conformidade com a Carta das Nações Unidas.

7. O processo de promoção e proteção dos direitos humanos deve ser desenvolvido em conformidade com os propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas e o direito internacional.

8. A democracia, o desenvolvimento e o respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais são conceitos interdependentes que se reforçam mutuamente. A democracia se baseia na vontade livremente expressa pelo povo de determinar seus próprios sistemas políticos, econômicos, sociais e culturais e em sua plena participação em todos os aspectos de suas vidas. Nesse contexto, a promoção e proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais, em níveis nacional e internacional, devem ser universais e incondicionais. A comunidade internacional deve apoiar o fortalecimento e a promoção de democracia e o desenvolvimento e respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais no mundo inteiro.

9. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reafirma que os países menos desenvolvidos que optaram pelo processo de democratização e reformas econômicas, muitos dos quais situam-se na África, devem ter o apoio da comunidade internacional em sua transição para a democracia e o desenvolvimento econômico.

10. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reafirma o direito ao desenvolvimento, previsto na Declaração sobre Direito ao Desenvolvimento, como um direito universal e inalienável e parte integral dos direitos humanos fundamentais.

Como afirma a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, a pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento.

Embora o desenvolvimento facilite a realização de todos os direitos humanos, a falta de desenvolvimento não poderá ser invocada como justificativa para se limitar os direitos humanos internacionalmente reconhecidos.

Os Estados devem cooperar uns com os outros para garantir o desenvolvimento e eliminar obstáculos ao mesmo. A comunidade internacional deve promover uma cooperação internacional eficaz, visando à realização do direito ao desenvolvimento e à eliminação de obstáculos ao desenvolvimento.

O progresso duradouro necessário à realização do direito ao desenvolvimento exige políticas eficazes de desenvolvimento em nível nacional, bem como relações econômicas equitativas e um ambiente econômico favorável em nível internacional.

11. O direito ao desenvolvimento deve ser realizado de modo a satisfazer equitativamente as necessidades ambientais e de desenvolvimento de gerações presentes e futuras. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reconhece que a prática de descarregar ilicitamente substâncias e resíduos tóxicos e perigosos constitui uma grave ameaça em potencial aos direitos de todos à vida e à saúde.

Consequentemente, a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos apela a todos os Estados para que adotem e implementem vigorosamente as convenções existentes sobre o descarregamento de produtos e resíduos tóxicos e perigosos e para que cooperem na prevenção do descarregamento ilícito.

Todas as pessoas têm o direito de desfrutar dos benefícios do progresso científico e de suas aplicações. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos observa que determinados avanços, principalmente na área das ciências biomédicas e biológicas, podem ter conseqüências potencialmente adversas para a integridade, dignidade e os direitos humanos do indivíduo e solicita a cooperação internacional para que se garanta pleno respeito aos direitos humanos e à dignidade, nessa área de interesse universal.

12. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos apela à comunidade internacional, no sentido de que a mesma empreenda todos os esforços necessários para ajudar a aliviar a carga da dívida externa dos países em desenvolvimento, visando a complementar os esforços dos Governos desses países para garantir plenamente os direitos econômicos, sociais e culturais de seus povos.

13. Os Estados e as organizações internacionais, em regime de cooperação com as organizações não – governamentais, devem criar condições favoráveis nos níveis nacional, regional e internacional para garantir o pleno e efetivo exercício dos direitos humanos. Os Estados devem eliminar todas as violações de direitos humanos e suas causas, bem como os obstáculos à realização desses direitos.

14. A existência de situações generalizadas de extrema pobreza inibe o pleno e efetivo exercício dos direitos humanos; a comunidade internacional deve continuar atribuindo alta prioridade a medidas destinadas a aliviar e finalmente eliminar situações dessa natureza.

15. O respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais, sem distinções de qualquer espécie, é uma norma fundamental do direito internacional na área dos direitos humanos. A eliminação rápida e abrangente de todas as formas de racismo de discriminação racial, de xenofobia e de intolerância associadas a esses comportamentos deve ser uma tarefa prioritária para a comunidade internacional. Os Governos devem tomar medidas eficazes para preveni-las e combatê-las. Grupos, instituições, organizações intergovernamentais e não - governamentais e indivíduos de modo geral devem intensificar seus esforços de cooperação e coordenação de atividades contra esses males.

16. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos vê com bons olhos o progresso alcançado no sentido de pôr fim ao apartheid e solicitar que a comunidade internacional e o sistema das Nações Unidas prestem auxílio nesse processo.

Por outro lado, a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos deplora os atos persistentes de violência que têm por objetivo frustrar o desmantelamento pacífico do apartheid.

17. Os atos, métodos e práticas terroristas em todas as suas formas e manifestações, bem como os vínculos existentes entre alguns países e o tráfico de drogas, são atividades que visam à destruição dos direitos humanos, das liberdades fundamentais e da democracia e que ameaçam a integridade territorial e a segurança dos países, desestabilizando Governos legitimamente constituídos. A comunidade internacional deve tomar as medidas necessárias para fortalecer a cooperação na prevenção e combate ao terrorismo.

18. Os direitos humanos das mulheres e das meninas são inalienáveis e constituem parte integral e indivisível dos direitos humanos universais. A plena participação das mulheres, em condições de igualdade, na vida política, civil, econômica, social e cultural nos níveis nacional, regional e internacional e a erradicação de todas as formas de discriminação, com base no sexo, são objetivos prioritários da comunidade internacional.

A violência e todas as formas de abuso e exploração sexual, incluindo o preconceito cultural e o tráfico internacional de pessoas, são incompatíveis com a dignidade e valor da pessoa humana e devem ser eliminadas. Pode-se conseguir isso por meio de medidas legislativas, ações nacionais e cooperação internacional nas áreas do desenvolvimento econômico e social, da educação, da maternidade segura e assistência à saúde e apoio social.

Os direitos humanos das mulheres devem ser parte integrante das atividades das Nações Unidas na área dos direitos humanos, que devem incluir a promoção de todos os instrumentos de direitos humanos relacionados à mulher.

A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos insta todos os Governos, instituições governamentais e não - governamentais a intensificarem seus esforços em prol da proteção e promoção dos direitos humanos da mulher e da menina.

19. Considerando a importância da promoção e proteção dos direitos das pessoas pertencentes a minorias e a contribuição dessa promoção e proteção à estabilidade política e social dos Estados onde vivem, a Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos reafirma a obrigação dos Estados de garantir a pessoas pertencentes a minorias o pleno e efetivo exercício de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, sem qualquer forma de discriminação e em plena igualdade perante a lei, em conformidade com a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos da Pessoa Pertencentes a Minorias Nacionais, Étnicas, Religiosas e Lingüísticas.

As pessoas pertencentes a minorias têm o direito de desfrutar de sua própria cultura, de professar e praticar sua própria religião e de usar seu próprio idioma privadamente ou em público, com toda a liberdade e sem qualquer interferência ou forma de discriminação.

20. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reconhece a dignidade inerente e a contribuição singular dos povos indígenas ao desenvolvimento e pluralidade da sociedade e reafirma vigorosamente o compromisso com a comunidade internacional em relação ao bem-estar econômico, social e cultural desses povos e ao seu direito de usufruir dos frutos do desenvolvimento sustentável. Os Estados devem garantir a plena e livre participação de povos indígenas em todos os aspectos da sociedade, particularmente nas questões que lhes dizem respeito. Considerando a importância da promoção e proteção dos direitos dos povos indígenas e a contribuição dessa promoção e proteção à estabilidade política e social dos Estados onde vivem, os Estados devem tomar medidas positivas e harmonizadas, em conformidade com o direito internacional, para garantir o respeito a todos os direitos humanos e liberdades fundamentais dos povos indígenas em bases iguais e indiscriminatórias, reconhecendo o valor e a diversidade de suas distintas identidades, culturas e formas de organização social.

21. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, acolhendo positivamente a pronta ratificação da Convenção sobre Direitos da Criança por parte de um grande número de Estados e observando o reconhecimento do direitos humanos das crianças na Declaração Mundial sobre a Sobrevivência, Proteção e Desenvolvimento das Crianças, e no Plano de Ação adotado na Cúpula Mundial sobre a Criança, solicita vigorosamente a ratificação universal da Convenção até 1995 e sua efetiva implementação por todos os Estados – partes mediante a adoção de todas as medidas legislativas, administrativas e de outra natureza que se façam necessárias, assim como mediante a alocação do máximo possível de recursos disponíveis. A não-discriminação e o interesse superior das crianças devem ser considerados fundamentais em todas as atividades dirigidas à infância, levando em devida conta a opinião dos próprios interessados. Os mecanismos e programas nacionais e internacionais de defesa e proteção da infância devem ser fortalecidos, particularmente em prol de uma maior defesa das meninas, das crianças abandonadas, das crianças de rua, das crianças econômica e sexualmente exploradas, incluindo as que são vítimas da pornografia e prostituição infantis e da venda de órgãos, das crianças acometidas por doenças, inclusive a síndrome da imunodeficiência adquirida, das crianças refugiadas e deslocadas, das crianças detidas, das crianças em situações de conflito armado, bem como das crianças que são vítimas da fome, da seca e de outras emergências. Deve-se promover a cooperação e solidariedade internacionais, com vistas a apoiar a implementação da Convenção e os direitos da criança devem ser prioritários em todas as atividades das Nações Unidas na área dos direitos humanos.

A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos enfatiza também que o desenvolvimento pleno e harmonioso da personalidade dos meninos e das meninas exige que eles cresçam em um ambiente familiar que merece, por conseguinte, mais proteção.

22. Deve-se dar atenção especial às pessoas portadoras de deficiências, visando a assegurar-lhes um tratamento não – discriminatório e equitativo no campo dos direitos humanos e liberdades fundamentais, garantindo sua plena participação em todos os aspectos da sociedade.

23. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reafirma que todas as pessoas, sem qualquer distinção, têm direito a solicitar e gozar de asilo político em outros países em

caso de perseguição, bem como a retornar a seu próprio país. Nesse particular, enfatiza a importância da Declaração dos Direitos Humanos, da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, de seu Protocolo de 1967 e dos instrumentos regionais. Expressa seu reconhecimento aos Estados que continuam a aceitar e acolher grandes números de refugiados, em seus territórios e ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados pela dedicação com que desempenha sua tarefa. Expressa também seu reconhecimento ao Organismo de Obras Públicas e Socorro das Nações Unidas para Refugiados Palestinos no Oriente Próximo.

A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reconhece que violações flagrantes de direitos humanos, particularmente aquelas cometidas em situações de conflito armado, representam um dos múltiplos e complexos fatores que levam ao deslocamento de pessoas.

Em vista da complexidade da crise mundial de refugiados, a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reconhece, em conformidade com a Carta das Nações Unidas e com os instrumentos internacionais pertinentes e em sintonia com o espírito de solidariedade internacional e com a necessidade de compartilhar responsabilidades, que a comunidade internacional deve adotar um planejamento abrangente em seus esforços, para coordenar atividades e promover uma maior cooperação com países e organizações pertinentes nessa área, levando em consideração o mandato do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. Esse planejamento deve incluir o desenvolvimento de estratégias que abordam as causas e os efeitos dos movimentos de refugiados e de outras pessoas deslocadas, o fortalecimento de medidas preparatórias e mecanismos de resposta, a concessão de proteção e assistência eficazes, levando em conta as necessidades especiais das mulheres e das crianças, e a identificação de soluções duradouras, preferencialmente a repatriação voluntária de refugiados em condições de segurança e dignidade, incluindo soluções como as adotadas pelas conferências internacionais sobre refugiados. Nesse contexto, a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos enfatiza as responsabilidades dos Estados, particularmente no que diz respeito aos países de origem.

À luz de tal abordagem global, a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos enfatiza a importância de se prestar atenção especial, particularmente por meio de organizações inter governamentais e humanitárias, e de se encontrar soluções duradouras, para a questão das pessoas deslocadas internamente, incluindo seu retorno voluntário e reabilitação.

Em conformidade com a Carta das Nações Unidas e com os princípios de direito humanitário, a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos enfatiza também a importância e a necessidade da assistência humanitária às vítimas de todos os desastres, sejam eles naturais ou produzidos pelo homem.

24. É extremamente importante que se enfatize a promoção e proteção dos direitos humanos de pessoas pertencentes a grupos que se tornaram vulneráveis, como os trabalhadores migrantes, visando à eliminação de todas as formas de discriminação contra os mesmos e o fortalecimento e implementação mais eficaz dos instrumentos de direitos humanos existentes. Os Estados têm a obrigação de criar e manter mecanismos nacionais adequados, particularmente nas áreas de educação, saúde e apoio social, para promover e

proteger os direitos de setores vulneráveis de suas populações e garantir a participação de pessoas desses setores na busca de soluções para seus problemas.

25. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos afirma que a pobreza extrema e a exclusão social constituem uma violação da dignidade humana e que devem ser tomadas medidas urgentes para se ter um conhecimento maior do problema da pobreza extrema e suas causas, particularmente aquelas relacionadas ao problema do desenvolvimento, visando a promover os direitos humanos das camadas mais pobres, pôr fim à pobreza extrema e à exclusão social e promover uma melhor distribuição dos frutos do progresso social. É essencial que os Estados estimulem a participação das camadas mais pobres nas decisões adotadas em relação às suas comunidades, à promoção dos direitos humanos e aos esforços para combater a pobreza extrema.

26. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos vê com bons olhos o progresso alcançado na codificação dos instrumentos de direitos humanos, que constitui um processo dinâmico e evolutivo, e recomenda vigorosamente a ratificação universal dos tratados de direitos humanos existentes. Todos os Estados devem aderir a esses instrumentos internacionais e devem evitar ao máximo a formulação de reservas.

27. Cada Estado deve ter uma estrutura eficaz de recursos jurídicos para reparar infrações ou violações de direitos humanos. A administração da justiça, por meio dos órgãos encarregados de velar pelo cumprimento da legislação e, particularmente, de um poder judiciário e uma advocacia independentes, plenamente harmonizados com as normas consagradas nos instrumentos internacionais dos direitos humanos, é essencial para a realização plena e não discriminatória dos direitos humanos e indispensável aos processos de democratização e desenvolvimento sustentável. Nesse contexto, as instituições responsáveis pela administração da justiça devem ser adequadamente financiadas e a comunidade internacional deve oferecer um nível mais elevado de assistência técnica e financeira às mesmas. Cabe às Nações Unidas estabelecer, como prioridade, programas especiais de serviços de consultoria, com vistas a uma administração da justiça forte e independente.

28. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos expressa sua consternação diante do registro de inúmeras violações de direitos humanos, particularmente na forma de genocídio, limpeza étnica e violação sistemática dos direitos das mulheres em situações de guerra, que criam êxodos em massa de refugiados e pessoas deslocadas. Ao mesmo tempo que condena firmemente essas práticas abomináveis, a Conferência reitera seu apelo para que os autores desses crimes sejam punidos e essas práticas imediatamente interrompidas.

29. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos expressa profunda preocupação com as violações de direitos humanos registradas em todas as partes do mundo, em desrespeito às normas consagradas nos instrumentos internacionais de direitos humanos e no direito internacional humanitário, e com a falta de recursos jurídicos suficientes e eficazes para as vítimas.

A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos está profundamente preocupada com as violações de direitos humanos durante conflitos armados, que afetam a população civil, particularmente as mulheres, as crianças, os idosos e os portadores de deficiências; portanto, a Conferência apela aos Estados e a todas as partes em conflitos armados para que observem estritamente o direito internacional humanitário, estabelecido nas Convenções de Genebra de 1949 e consagrado em outras normas e princípios do direito internacional, assim como os padrões mínimos de proteção dos direitos humanos, estabelecidos em convenções internacionais.

A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reafirma o direito das vítimas à assistência oferecida por organizações humanitárias, como prevêem as Convenções de Genebra de 1949 e outros instrumentos pertinentes ao direito internacional humanitário, e apela para que o acesso a essa assistência seja seguro e oportuno.

30. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos expressa também consternação diante da persistência, em diferentes partes do mundo, de violações flagrantes e sistemáticas que constituem sérios obstáculos ao pleno exercício de todos os direitos humanos. Essas violações e obstáculos incluem, além da tortura e de tratamentos ou punições desumanos e degradantes, execuções sumárias e arbitrarias, desaparecimentos, detenções arbitrárias, todas formas de racismo, discriminação racial e apartheid, ocupação estrangeira, dominação externa, xenofobia, pobreza, fome e outras formas de negação dos direitos econômicos, sociais e culturais, intolerância religiosa, terrorismo, discriminação contra as mulheres e a ausência do Estado de Direito.

31. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos apela aos Estados para que não tomem medidas unilaterais contrárias ao direito internacional e à Carta das Nações Unidas que criem obstáculos às relações comerciais entre os Estados e impeçam a plena realização dos direitos humanos enunciados na Declaração Universal dos Direitos Humanos e nos instrumentos internacionais de direitos humanos, particularmente o direito de todas as pessoas a um nível de vida adequado à sua saúde e bem-estar, que inclui alimentação e acesso a assistência de saúde, moradia e serviços sociais necessários. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos afirma que a alimentação não deve ser usada como instrumento de pressão política.

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.

33. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reafirma o dever dos Estados, consagrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos, no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e em outros instrumentos internacionais de direitos humanos, de orientar a educação no sentido de que a mesma reforce o respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais. A Conferência sobre Direitos Humanos enfatiza a importância de incorporar a questão dos direitos humanos nos programas educacionais e solicita aos Estados que assim procedam. A educação deve promover o entendimento, a tolerância, a paz e as relações amistosas entre as nações e todos os grupos raciais ou religiosos, além de estimular o desenvolvimento de atividades voltadas para

esses objetivos no âmbito da Nações Unidas. Por essa razão, a educação sobre direitos humanos e a divulgação de informações adequadas, tanto de caráter teórico quanto prático, desempenham um papel importante na promoção e respeito aos direitos humanos em relação a todos os indivíduos, sem qualquer distinção de raça, idioma ou religião, e devem ser elementos das políticas educacionais em níveis nacional e internacional. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos observa que a falta de recursos e restrições institucionais podem impedir a realização imediata desses objetivos.

34. Devem ser empreendidos esforços mais vigorosos para auxiliar países que solicitem ajuda, no sentido de estabelecerem condições adequadas para garantir a todos os indivíduos o exercício dos direitos humanos universais e das liberdades fundamentais. Os Governos, o sistema das Nações Unidas e outras organizações multilaterais são instados a aumentar consideravelmente os recursos alocados a programas voltados ao estabelecimento e fortalecimento da legislação, das instituições e das infra-estruturas nacionais que defendem o Estado de Direito e a democracia, a assistência eleitoral, a promoção da consciência dos direitos humanos por meio de treinamento, ensino e educação e a participação popular e da sociedade civil.

Deve-se fortalecer e tornar mais eficientes e transparentes os programas de consultoria e cooperação técnica do Centro de Direitos Humanos, para que os mesmos se tornem importantes meios de promover mais respeito aos direitos humanos. Solicita-se aos Estados que aumentem suas contribuições a esses programas, promovendo a alocação de mais recursos do orçamento regular das Nações Unidas por meio de contribuições voluntárias.

35. A execução plena e efetiva das atividades das Nações Unidas voltadas à promoção e proteção dos direitos humanos deve refletir a elevada importância atribuída aos direitos humanos na Carta das Nações Unidas e a demanda por atividades das Nações Unidas na área dos direitos humanos, conforme o mandato conferido pelos Estados – membros. Para esse fim, as atividades das Nações Unidas na área dos direitos humanos devem contar com mais recursos.

36. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reafirma o importante e construtivo papel desempenhado pelas instituições nacionais na promoção dos direitos humanos, particularmente no assessoramento das autoridades competentes, na reparação de violações de direitos humanos, na divulgação das informações sobre esses direitos e na educação em direitos humanos.

A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos estimula o estabelecimento e fortalecimento de instituições nacionais, tendo em vista os "Princípios relativos ao estatuto das instituições nacionais", reconhecendo o direito de cada Estado de estabelecer a estrutura que melhor convenha às necessidades particulares em nível nacional.

37. Os acordos regionais desempenham um papel fundamental na promoção e proteção dos direitos humanos. Eles devem reforçar as normas universais dos direitos humanos, consagrados nos instrumentos internacionais de direitos humanos, e sua proteção. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos endossa os esforços que estão sendo

empreendidos no sentido de fortalecer esses acordos e melhorar sua eficácia, ao mesmo tempo que enfatiza a importância de os mesmos cooperarem com as atividades das Nações Unidas na área dos direitos humanos.

A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reitera a necessidade de se considerar a possibilidade de estabelecer, onde não existam, acordos regionais e sub-regionais, visando à promoção e proteção dos direitos humanos.

38. 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. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos aprecia a contribuição dessas organizações no sentido de tornar o público mais consciente da questão dos direitos humanos, desenvolver atividades de educação, treinamento e pesquisa nessa área e promover e proteger todos os direitos humanos e liberdades fundamentais. Reconhecendo que a responsabilidade primordial pela adoção de normas cabe aos Estados, a Conferência aprecia também a contribuição oferecida por organizações não- governamentais nesse processo. Nesse contexto, a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos ressalta a importância da continuidade do diálogo e da cooperação entre Governos e organizações não - governamentais. As organizações não - governamentais e seus membros efetivamente ativos na área dos direitos humanos devem desfrutar dos direitos e liberdades reconhecidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos e gozar da proteção da legislação nacional. Esses direitos e liberdades não podem ser exercidos de forma contrária aos propósitos e princípios das Nações Unidas. As organizações não - 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.

39. Ao enfatizar a importância de se dispor de informações objetivas, responsáveis e imparciais sobre questões humanitárias e de direitos humanos, a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos encoraja uma maior participação dos meios de comunicação de massa nesse esforço, aos quais a legislação nacional deve garantir liberdade e proteção.

## II

### **A. Maior coordenação nos sistema das Nações Unidas na área dos direitos humanos**

1. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos recomenda uma maior coordenação em apoio aos direitos humanos e liberdades fundamentais, no âmbito do sistema das Nações Unidas. Com essa finalidade insta todos os órgãos e organismos especializados das Nações Unidas, cujas atividades envolvem os direitos humanos, a cooperarem uns com os outros, no sentido de fortalecer, racionalizar e simplificar suas atividades, levando em consideração a necessidade de evitar duplicações desnecessárias. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos recomenda também ao Secretário Geral que, em suas reuniões anuais, funcionários de alto nível de órgãos ou organismos competentes das Nações Unidas, além de coordenarem suas atividades, avaliem também o impacto de suas estratégias e políticas sobre a fruição de todos os direitos humanos.

2. Além disso, a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos solicita às organizações regionais e às principais instituições internacionais e regionais de financiamento e

desenvolvimento que avaliem o impacto de suas políticas e programas sobre a fruição dos direitos humanos.

3. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reconhece que os organismos especializados e órgãos e instituições competentes do sistema das Nações Unidas, assim como outras organizações intergovernamentais cujas atividades envolvem direitos humanos, desempenham

um papel vital na formulação, promoção e implementação de normas relativas aos direitos humanos sob suas respectivas competências, e que esses organismos, órgãos e organizações devem levar em consideração os resultados da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos nas áreas de sua competência.

4. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos recomenda vivamente que se empreenda um esforço coordenado, no sentido de estimular e facilitar a ratificação e adesão ou sucessão dos tratados e protocolos internacionais de direitos humanos adotados no âmbito do sistema das Nações Unidas, visando a torná-los universalmente aceitos. Em regime de consultas com os órgãos estabelecidos em virtude desses tratados, o Secretário Geral deve considerar a possibilidade de iniciar um diálogo com Estados que não aderiram aos ditos tratados de direitos humanos, visando a identificar obstáculos e meios para superá-los.

5. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos solicita que os Estados considerem a possibilidade de limitar o alcance de quaisquer reservas que porventura tenham adotado em relação a instrumentos internacionais de direitos humanos, que formulem tais reservas de forma mais precisa e estrita possível, que não adotem reservas incompatíveis com o objeto e propósito do tratado em questão e que reconsiderem regularmente tais reservas com vistas a eliminá-las.

6. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, reconhecendo a necessidade de manter consistência com a elevada qualidade dos padrões internacionais existentes e evitar a proliferação dos instrumentos de direitos humanos, reafirma as diretrizes par a elaboração de novos instrumentos internacionais, consagradas na Resolução n. 41/120, de 4 de dezembro de 1986, da Assembléia Geral das Nações Unidas e solicita aos órgãos de direitos humanos das Nações Unidas que, ao considerarem a possibilidade de elaborar novas normas internacionais, levem em consideração essas diretrizes, consultem os órgãos de direitos humanos criados por tratados sobre a necessidade de elaborar novas normas e solicitem à Secretaria que elabore um exame técnico dos novos instrumentos propostos.

7. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos recomenda que, mediante solicitação dos Estados-membros interessados, sempre que necessário, sejam designados funcionários graduados aos escritórios regionais das Nações Unidas para divulgar informações e oferecerem treinamento e outras formas de assistência técnica na área de direitos humanos. Deve-se organizar cursos de treinamento na área de direitos humanos para funcionários internacionais designados para trabalhar em áreas relacionadas a esses direitos.

8. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos considera positiva a iniciativa de realizar sessões de emergência no âmbito da Comissão de Direitos Humanos e solicita aos órgãos competentes do sistema das Nações Unidas que considerem outros meios de responder a violações flagrantes de direitos humanos.

#### **Recursos**

9. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, preocupada com a crescente disparidade entre as atividades do Centro de Direitos Humanos e os recursos humanos, financeiros e de outra natureza disponíveis para a sua execução, e levando em consideração os recursos

necessários para a implementação de outros programas importantes das Nações Unidas, solicita ao Secretário Geral e à Assembléia Geral que tomem medidas imediatas, no sentido de aumentar substancialmente os recursos disponíveis a programas de direitos humanos nos orçamentos existentes e futuros das Nações Unidas, bem como medidas urgentes para obter mais recursos extra - orçamentários.

10. Nesse contexto, deve-se alocar uma proporção maior do orçamento regular ao Centro de Direitos Humanos, visando a cobrir seus custos e outros custos por ele assumidos, incluindo os correspondentes aos órgãos de direitos humanos das Nações Unidas. O financiamento voluntário das atividades de cooperação técnica do Centro deve reforçar esse incremento orçamentário; a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos solicita contribuições voluntárias aos fundos fiduciários existentes.

11. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos solicita ao Secretário Geral e à Assembléia Geral que forneçam uma quantidade suficiente de recursos humanos, financeiros e de outra natureza ao Centro de Direitos Humanos, para que o mesmo possa desempenhar suas tarefas de forma eficaz, eficiente e rápida.

12. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, observando a necessidade de garantir a disponibilidade de recursos humanos e financeiros para o desempenho das atividades de direitos humanos, em conformidade com o mandato atribuído por órgãos intergovernamentais, solicita ao Secretário Geral, de acordo com o artigo 101 da Carta das Nações Unidas, e aos Estados – membros, que adotem critérios coerentes para garantir a disponibilidade dos recursos necessários em virtude da ampliação dos mandatos da Secretaria. A Conferência Mundial dos Direitos Humanos convida o Secretário Geral a considerar a necessidade ou utilidade de modificar os procedimentos do ciclo orçamentário, no sentido de garantir a oportunidade e efetiva implementação de atividades de direitos humanos, em conformidade com os mandatos outorgados pelos Estados–membros.

#### **Centro de Direitos Humanos**

13. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos enfatiza a importância de se fortalecer o Centro de Direitos Humanos das Nações Unidas.

14. O Centro de Direitos Humanos deve desempenhar um papel importante na coordenação de todo o trabalho desenvolvido pelo sistema das Nações Unidas na área dos direitos humanos. A melhor forma de viabilizar o papel focal do Centro é permitir que o mesmo coopere plenamente com outros organismos e órgãos das Nações Unidas. O papel coordenador do Centro de Direitos Humanos exige também que o seu escritório em New York seja fortalecido.

15. Deve-se fornecer ao Centro de Direitos Humanos meios adequados para o sistema de relatores temáticos e, por países, peritos, grupos de trabalho e órgãos criados por tratados. O exame da aplicação das recomendações deve ser uma questão prioritária para a Comissão dos Direitos Humanos.

16. O Centro de Direitos Humanos deve assumir um papel mais abrangente na promoção dos direitos humanos. Pode-se moldar esse papel em cooperação com os Estados – membros e ampliar os programas de consultoria e assistência técnica. Os fundos voluntários existentes devem crescer substancialmente para que esses objetivos sejam logrados, bem como administrados de forma mais eficiente e coordenada. Todas as atividades devem observar normas administrativas rápidas e transparentes no âmbito dos projetos e devem-se fazer avaliações periódicas regulares dos programas e projetos. Com esse fim, os resultados dessas avaliações e outras informações pertinentes devem ser regularmente divulgados. O Centro

deve, particularmente, organizar reuniões informativas pelo menos uma vez por ano, aberta a todos os Estados-membros e organizações diretamente envolvidas nesses projetos e programas.

**Adaptação e fortalecimento dos mecanismos das Nações Unidas na área dos direitos humanos, incluindo a questão da criação de um cargo de Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos**

17. A Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos reconhece a necessidade de se adaptar continuamente os mecanismos das Nações Unidas na área dos direitos humanos às necessidades presentes e futuras de promoção e defesa dos direitos humanos, em conformidade com a presente Declaração e no contexto do desenvolvimento equilibrado e sustentável de todos os povos. Em particular, os órgãos de direitos humanos das Nações Unidas devem melhorar sua coordenação, eficiência e eficácia.

18. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos recomenda à Assembléia Geral que, ao examinar o relatório da Conferência em seu quadragésimo - oitavo período de sessões, comece a analisar prioritariamente a questão da criação de um cargo de Alto Comissário para os Direitos Humanos, visando à promoção e proteção de todos os direitos humanos.

**B. Igualdade, dignidade e tolerância**

*1. Racismo, discriminação racial, xenofobia e outras formas de intolerância.*

19. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos considera a eliminação do racismo e da discriminação racial, particularmente em suas formas institucionalizadas como o apartheid ou as resultantes de doutrinas de superioridade ou exclusividade racial ou formas e manifestações contemporâneas de racismo, um objetivo primordial da comunidade internacional e um programa mundial de promoção no campo dos direitos humanos. Os órgãos e organismos das Nações Unidas devem fortalecer seus esforços para implementar um programa de ação relativo à terceira década de combate ao racismo e à discriminação racial e desenvolver ações subsequentes, no âmbito de seus mandatos, com a mesma finalidade. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos solicita vigorosamente à comunidade internacional que faça contribuições generosas ao Fundo do Programa para a Década de Ação de Combate ao Racismo e à Discriminação Racial.

20. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos insta todos os Governos a tomarem medidas imediatas e desenvolverem políticas vigorosas no sentido de evitar e combater todas as formas de racismo, xenofobia ou manifestações análogas de intolerância, onde seja necessário, promulgando leis adequadas, adotando medidas penais cabíveis e estabelecendo instituições nacionais para combater fenômenos dessa natureza.

21. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos acata a decisão da Comissão de Direitos Humanos de designar um Relator Especial para examinar formas contemporâneas de racismo, discriminação racial, xenofobia e manifestações análogas de intolerância. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos solicita também a todos os Estados – partes na Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial que considerem a possibilidade de fazer a declaração prevista no artigo 14 da Convenção.

22. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos solicita a todos os Governos que tomem todas as medidas adequadas, em conformidade com suas obrigações internacionais e levando em devida conta seus respectivos sistemas jurídicos, para fazer frente à intolerância e formas análogas de violência baseadas em posturas religiosas ou crenças, inclusive práticas de discriminação contra as mulheres e a profanação de locais religiosos, reconhecendo que todos

os indivíduos têm direito à liberdade de pensamento, de consciência, de expressão e de religião. A Conferência convida também todos os Estados a aplicarem, na prática, as disposições da Declaração sobre a Eliminação de Todas as Formas de Intolerância e Discriminação Racial Baseadas em Religião ou Crenças.

23. A Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos enfatiza que todas as pessoas que cometem ou autorizam atos criminosos de limpeza étnica são individualmente responsáveis por essas violações dos direitos humanos e devem responder pelas mesmas, e que a comunidade internacional deve empreender todos os esforços necessários para entregar à justiça as pessoas responsáveis por essas violações.

24. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos solicita a todos os Estados que tomem medidas imediatas, individual ou coletivamente, para combater a prática da limpeza étnica e eliminá-la rapidamente.

As vítimas da prática abominável de limpeza étnica têm direito de exigir reparações adequadas e efetivas.

## *2. Pessoas pertencentes a minorias nacionais, étnicas, religiosas e lingüísticas*

25. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos solicita à Comissão de Direitos Humanos que examine formas e meios para promover e proteger eficazmente os direitos das pessoas pertencentes a minorias previstos na Declaração sobre Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Étnicas, Religiosas e Lingüísticas. Nesse contexto, a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos solicita ao centro de Direitos Humanos que forneça, mediante solicitação de Governos interessados e no âmbito de seu programa de consultoria e assistência técnica, peritos qualificados em questões de minorias e direitos humanos, assim como na prevenção e solução de controvérsias, para ajudar esses Governos a resolver situações existentes ou potenciais que envolvam minorias.

26. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos insta os Estados e a comunidade internacional a promoverem e protegerem os direitos das pessoas pertencentes a minorias nacionais, étnicas, religiosas ou lingüísticas, em conformidade com a Declaração sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Étnicas, Religiosas e Lingüísticas.

27. As medidas a serem tomadas devem incluir a facilitação de sua plena participação em todos os aspectos da vida política, econômica, social, religiosa e cultural da sociedade e no progresso econômico e desenvolvimento de seu país.

## **Povos indígenas**

28. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos apela ao Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas da Subcomissão de Prevenção da Discriminação e Proteção das Minorias, no sentido de que o mesmo conclua o projeto de declaração sobre os direitos dos povos indígenas no seu décimo – primeiro período de sessões.

29. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos recomenda que a Comissão de Direitos Humanos considere a possibilidade de renovar e atualizar o mandato do Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas, uma vez concluída a elaboração de uma declaração sobre os direitos dos povos indígenas.

30. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos recomenda também que os programas de consultoria e assistência técnica no âmbito do sistema das Nações Unidas respondam positivamente às solicitações pelos Estados de formas de assistência que possam produzir benefícios diretos para os povos indígenas. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos recomenda ainda que recursos humanos e financeiros adequados sejam colocados à

disposição do Centro de Direitos Humanos, dentro do objetivo geral de fortalecer as atividades do Centro, como prevê o presente documento.

31. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos insta todos os Estados a garantirem a plena e livre participação dos povos indígenas em todos os aspectos da sociedade, particularmente em questões de seu interesse.

32. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos recomenda que a Assembléia Geral proclame uma década internacional dos povos indígenas do mundo a partir de janeiro de 1994, que compreenda programas de ação a serem definidos em parceria com povos indígenas. Deve-se estabelecer um fundo adequado para tal fim. No contexto dessa década, deve-se considerar a criação de um foro de povos indígenas, no âmbito do sistema das Nações Unidas.

### **Trabalhadores migrantes**

33. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos insta todos os Estados a garantirem a proteção dos direitos humanos de todos os trabalhadores migrantes e suas famílias.

34. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos considera particularmente importante a criação de condições que estimulem uma maior harmonia e tolerância entre trabalhadores migrantes e o resto da sociedade do Estado onde residem.

35. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos convida os Estados a considerarem a possibilidade de assinar e ratificar, na maior brevidade possível, a Convenção Internacional sobre os Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e seus Familiares.

### *3. A igualdade de condição e os direitos humanos das mulheres*

36. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos insta firmemente que as mulheres tenham acesso pleno e igual a todos os direitos humanos e que isto seja uma prioridade para os Governos e as Nações Unidas. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos enfatiza também a importância da integração e plena participação das mulheres como agentes e beneficiárias do processo de desenvolvimento e reitera os objetivos estabelecidos em relação à adoção de medidas globais em favor das mulheres, visando ao desenvolvimento sustentável e equitativo previsto na Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e no capítulo 24 da Agenda 21, adotada pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 3 a 14 de junho de 1992).

37. A igualdade de condição das mulheres e seus direitos humanos devem ser integrados nas principais atividades do sistema das Nações Unidas como um todo. Essas questões devem ser regular e sistematicamente abordadas em todos os órgãos e mecanismos competentes das Nações Unidas. Particularmente, devem-se tomar medidas no sentido de aumentar a cooperação e promover uma maior integração de objetivos e metas entre a Comissão de Condição Jurídica e Social da Mulher, a Comissão de Direitos Humanos, o Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher, o Fundo das Nações Unidas de Desenvolvimento para a Mulher, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e outros órgãos das Nações Unidas. Nesse contexto, deve-se fortalecer a cooperação e coordenação entre o Centro de Direitos Humanos e a Divisão de Promoção da Condição da Mulher.

38. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos enfatiza particularmente a importância de se trabalhar no sentido de eliminar todas as formas de violência contra as mulheres na vida pública e privada, de eliminar todas as formas de assédio sexual, exploração e tráfico de mulheres, de eliminar preconceitos sexuais na administração da justiça e erradicar quaisquer

conflitos que possam surgir entre os direitos da mulher e as conseqüência nocivas de determinadas práticas tradicionais ou costumeiras, do preconceito cultural e do extremismo religioso. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos apela à Assembléia Geral para que adote o projeto de declaração sobre a violência contra a mulher e insta os Estados a combaterem a violência contra a mulher em conformidade com as disposições da declaração. As violações dos direitos humanos da mulher em situações de conflito armado são violações de princípios fundamentais dos instrumentos internacionais de direitos humanos e do direito humanitário. Todas as violações desse tipo, incluindo particularmente assassinatos, estupros sistemáticos, escravidão sexual e gravidez forçada, exigem uma resposta particularmente eficaz.

39. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos insta vigorosamente a erradicação de todas as formas de discriminação contra a mulher, tanto abertas quanto veladas. As Nações Unidas devem promover a meta da ratificação universal, por parte de todos os Estados, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher até o ano 2.000. Deve-se estimular formas e meios para solucionar a questão do número particularmente elevado de reservas à Convenção. Entre outras medidas, o Comitê para Eliminação da Discriminação contra a Mulher deve continuar examinando as reservas à Convenção. Os Estados são instados

a retirar todas as reservas contrárias ao objeto e propósito da Convenção ou que de outra maneira são incompatíveis com o direito internacional convencional.

40. Os órgãos de monitoramento de tratados devem divulgar informações necessárias para que as mulheres possam recorrer mais eficazmente aos procedimentos de implementação disponíveis, em seus esforços para exercer seus direitos humanos plenamente, em condições de igualdade e sem discriminação. Deve-se adotar também novos procedimentos para fortalecer a concretização do compromisso de promover a igualdade da mulher e seus direitos humanos. A Comissão sobre o Estatuto da Mulher e o Comitê para a Eliminação a Discriminação contra a Mulher devem examinar rapidamente a possibilidade de introduzir o direito de petição, por meio de um protocolo facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos acolhe a decisão da Comissão de Direitos Humanos de considerar a possibilidade de designar um relator especial para o tema da violência contra a mulher, no seu quinquagésimo período de sessões.

41. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reconhece a importância do gozo de elevados padrões de saúde física e mental por parte da mulher, durante todo o ciclo de vida. No contexto da Conferência de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, assim como da Proclamação de Teerã de 1968, a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reafirma com base no princípio de igualdade entre mulheres e homens, o direito da mulher a uma assistência de saúde acessível e adequada e ao leque mais amplo possível de serviços de planejamento familiar, bem como ao acesso igual à educação em todos os níveis.

42. Os órgãos criados em virtude de tratados devem incluir a questão da condição das mulheres e dos direitos humanos das mulheres em suas deliberações e verificações, utilizando, para esse fim, dados discriminados por sexo. Os Estados devem ser estimulados a fornecer informações sobre a situação *de jure e de facto* das mulheres em seus relatórios a órgãos de monitoramento de tratados. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos observa com satisfação que a Comissão de Direitos Humanos adotou, em seu quadragésimo - nono período de sessões, a Resolução n. 1993/46, de 8 de março de 1993, a qual afirma que

relatores e grupos de trabalho envolvidos com questões de direitos humanos devem também proceder da mesma maneira. A Divisão para a Promoção da Condição da Mulher também deve tomar medidas, em regime de cooperação com outros organismos das Nações Unidas, particularmente com o Centro de Direitos Humanos, para garantir que as atividades de direitos humanos das Nações Unidas abordem regularmente os direitos humanos das mulheres, particularmente os abusos motivados pela condição feminina. Deve-se estimular o treinamento de funcionários das Nações Unidas especializados em direitos humanos e ajuda humanitária para ajudá-los a reconhecer e fazer frente a abusos de direitos humanos e desempenhar suas tarefas sem preconceitos sexuais.

43. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos insta os governos e organizações regionais e internacionais a facilitarem o acesso das mulheres a cargos decisórios e a promoverem uma participação maior das mesmas no processo decisório. Defende também a adoção de outras medidas no âmbito da Secretaria das Nações Unidas, no sentido de designar e promover funcionários do sexo feminino, em conformidade com a Carta das Nações Unidas, e solicita firmemente a outros órgãos principais e subsidiários das Nações Unidas que garantam a participação das mulheres em condições de igualdade.

44. A Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos acolhe com satisfação a Conferência Mundial sobre a Mulher a se realizar em Beijing em 1995 e insta a que os direitos humanos da mulher ocupem um papel importante em suas deliberações, em conformidade com os temas prioritários da Conferência Mundial sobre a Mulher, a saber, igualdade, desenvolvimento e paz.

#### *4. Os direitos da criança*

45. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reitera o princípio da "Criança Antes de Tudo" e, nesse particular, enfatiza a importância de se intensificar os esforços nacionais e internacionais, principalmente no âmbito do Fundo das Nações Unidas para a Infância, para promover o respeito aos direitos da criança à sobrevivência, proteção, desenvolvimento e participação.

46. Deve-se também tomar medidas no sentido de garantir a ratificação universal da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança até o ano de 1995 e a assinatura universal da Declaração Mundial sobre a Sobrevivência, a Proteção e o Desenvolvimento da Criança e do Plano Mundial de Ação adotados na Conferência Internacional de Cúpula sobre a Criança, bem como sua efetiva implementação. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos insta os Estados a retirarem reservas à Convenção sobre os Direitos da Criança, que sejam contrárias ao objetivo e propósito da Convenção ou de outra maneira contrárias ao direito internacional convencional.

47. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos insta todos os países a colocarem em prática, no grau máximo permitido pelos recursos disponíveis, medidas voltadas para a realização das metas do Plano Mundial de Ação da Conferência Internacional de Cúpula, com o apoio da cooperação internacional. A Conferência apela aos Estados no sentido de que integrem a Convenção sobre os Direitos da Criança em seus planos nacionais de ação. Mediante esses planos nacionais de ação e esforços internacionais, deve-se dar prioridade especial à redução das taxas de mortalidade materno - infantis, à redução das taxas de desnutrição básica. Sempre que necessário, os planos nacionais de ação devem ser projetados para combater emergências devastadoras resultantes de desastres naturais e conflitos armados e o problema igualmente grave das crianças que vivem em situação de extrema pobreza.

48. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos insta todos os Estados a abordarem, com o apoio da cooperação internacional, o agudo problema das crianças que vivem em circunstâncias particularmente difíceis. A exploração e o abuso de crianças devem ser ativamente combatidos, atacando-se suas causas. Deve-se tomar medidas eficazes contra o infanticídio feminino, o emprego de crianças em trabalhos perigosos, a venda de crianças e de órgãos, a prostituição infantil, a pornografia infantil e outras formas de abuso sexual.

49. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos apoia todas as medidas tomadas pelas Nações Unidas e seus órgãos especializados, no sentido de garantir a proteção e promoção efetivas dos direitos humanos das meninas. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos insta aos Estados a repelirem leis e regulamentos discriminatórios e prejudiciais às meninas e a eliminarem costumes e práticas da mesma natureza.

50. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos apoia firmemente a proposta de que o Secretário Geral inicie um estudo sobre meios para melhorar a proteção de crianças em conflitos armados. Deve-se implementar normas e medidas visando a proteger e facilitar a assistência de crianças em zonas de guerra. Essas medidas devem incluir proteção criança contra o uso indiscriminado de armas de guerra, particularmente minas antipessoais. A necessidade de cuidados posteriores e reabilitação de crianças traumatizadas por guerras é uma questão a ser abordada em regime de urgência. A Conferência apela ao Comitê dos Direitos da Criança, no sentido de que o mesmo estude a possibilidade de aumentar a idade mínima de recrutamento das forças armadas.

51. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos recomenda que questões relacionadas aos direitos humanos sejam regularmente examinadas e acompanhadas por todos os órgãos e mecanismos competentes do sistema das Nações Unidas e pelos órgãos supervisores dos organismos especializados, no âmbito de seus mandatos.

52. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reconhece o importante papel desempenhado por organizações não – governamentais na efetiva implementação de todos os instrumentos de direitos humanos, particularmente da Convenção sobre os Direitos da Criança.

53. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos recomenda que o Comitê dos Direitos da Criança, com a assistência do Centro de Direitos Humanos, seja dotado de meios necessários para cumprir seu mandato rápida e eficazmente, particularmente em vista do alcance sem precedentes de ratificações e apresentações subsequentes de relatórios nacionais.

#### *5. Direito a não ser submetido a tortura*

54. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos celebra a ratificação, por parte de muitos Estados-membros, da Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outras Formas de Tratamento ou Punição Cruéis, Desumanas ou Degradantes, e encoraja sua pronta ratificação por todos os demais Estados - membros.

55. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos assinala que uma das violações mais atroztes da dignidade humana é o ato da tortura, que destrói a dignidade e prejudica a capacidade das vítimas de retomarem suas vidas e atividades.

56. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reafirma que, no âmbito das normas de direitos humanos e do direito internacional humanitário, o direito de não ser torturado deve ser protegido em todas as circunstâncias, mesmo em períodos de distúrbios internos ou internacionais ou de conflitos armados.

57. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos insta, portanto, a todos os Estados a eliminarem imediatamente a prática da tortura e a erradicarem esse mal para sempre, mediante a plena implementação da Declaração Universal dos Direitos Humanos e das convenções pertinentes, fortalecendo também, quando necessário, os mecanismos existentes. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos apela a todos os Estados no sentido de que cooperem plenamente com o Relator Especial para a questão da tortura no cumprimento de seu mandato.

58. É particularmente importante que se garanta o respeito universal e a efetiva implementação dos Princípios da Ética Médica aplicáveis ao Pessoal da Saúde, especialmente Médicos, na Proteção de Prisioneiros e Pessoas Detidas contra a Tortura e Outras Formas de Tratamento ou Punição Cruéis, Desumanas ou Degradantes adotadas pela Assembléia Geral da Nações Unidas.

59. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos enfatiza a importância de outras medidas concretas no âmbito das Nações Unidas, no sentido de se prestar assistência a vítimas de tortura e garantir recursos mais eficazes para sua reabilitação física, psicológica e social. Deve-se dar alta prioridade ao provimento dos recursos necessários para esse fim, particularmente mediante contribuições adicionais para o Fundo Voluntário das Nações Unidas para as Vítimas de Tortura.

60. Os Estados devem ab-rogar leis conducentes à impunidade de pessoas responsáveis por graves violações de direitos humanos, como a tortura, e punir criminalmente essas violações, proporcionando, assim, uma base sólida para o Estado de Direito.

61. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reafirma que os esforços para erradicar a tortura devem, acima de tudo, concentrar-se na prevenção e, portanto, solicita a pronta adoção de um protocolo facultativo à Convenção contra a Tortura e Outras Formas de Tratamento ou Punição Cruéis, Desumanas ou Degradantes, para que se estabeleça um sistema preventivo de visitas regulares a locais de detenção.

#### **Desaparecimentos forçados**

62. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, acolhendo a adoção, pela Assembléia Geral, da Declaração sobre a Proteção de Todas as Pessoas contra Desaparecimentos Forçados, apela a todos os Estados no sentido de que tomem medidas legislativas, administrativas, judiciais ou de outra natureza para prevenir, eliminar e punir eficazmente os desaparecimentos forçados. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reafirma que é dever de todos os Estados, em qualquer circunstância, abrir investigações sempre que surgirem suspeitas de desaparecimento forçado em um território sob sua jurisdição e, sendo confirmada as suspeitas, processar criminalmente os responsáveis.

#### *6. Os direitos das pessoas portadoras de deficiências*

63. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reafirma que todos os direitos humanos e liberdades fundamentais são universais e, portanto, aplicáveis sem qualquer reserva às pessoas portadoras de deficiências. Todas as pessoas nascem iguais e com os mesmos direitos à vida e ao bem-estar, à educação e ao trabalho, à independência e à participação ativa em todos os aspectos da sociedade. Qualquer discriminação direta ou outro tratamento discriminatório negativo de uma pessoa portadora de deficiência constitui, portanto, uma violação de seus direitos. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos apela aos Governos no sentido de que, se necessário, adotem leis ou

modifiquem sua legislação para garantir o acesso a estes e outros direitos das pessoas portadoras de deficiências.

64. As pessoas portadoras de deficiências devem ter acesso igual a todo e qualquer lugar. Devem ter a garantia de oportunidades iguais, mediante a eliminação de todas as barreiras socialmente determinadas, sejam elas físicas, financeiras, sociais ou psicológicas, que excluam ou restrinjam sua plena participação na sociedade.

65. Recordando o Programa Mundial de Ação para as Pessoas Portadoras de Deficiências adotado pelo Assembléia Geral no seu trigésimo - sétimo período de sessões, a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos apela à Assembléia Geral e ao Conselho Econômico e Social, no sentido de que em suas reuniões de 1993 adotem o projeto de diretrizes sobre a igualdade de oportunidades para as pessoas portadoras de deficiência.

### **C. Cooperação, desenvolvimento e fortalecimento dos direitos humanos**

66. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos recomenda que se dê prioridade à adoção de medidas nacionais e internacionais para promover a democracia, o desenvolvimento e os direitos humanos.

67. Deve-se enfatizar, particularmente, medidas para estabelecer e fortalecer instituições de direitos humanos, promover uma sociedade civil pluralista e proteger grupos vulneráveis. Nesse contexto, a assistência prestada em resposta a solicitações de Governos para a realização de eleições livres e justas, inclusive a assistência relacionada a aspectos de direitos humanos das eleições e informações públicas sobre eleições, é de particular importância. Igualmente importante é a assistência a ser prestada no sentido de consolidar o Estado de Direito, promover a liberdade de expressão e a administração da justiça e a verdadeira e efetiva participação do povo nos processos decisórios.

68. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos enfatiza a necessidade de se fortalecer os serviços de consultoria e as atividades de assistência técnica do Centro de Direitos Humanos. O Centro deve prestar assistência técnica em relação a temas específicos na área dos direitos humanos a países que a solicitarem, inclusive na preparação de relatórios de tratados de direitos humanos e na implementação de planos de ação coerentes e abrangentes, para promover e proteger os direitos humanos. Serão elementos desses programas o fortalecimento das instituições de direitos humanos e da democracia, a proteção jurídica dos direitos humanos, o treinamento de funcionários e de outras pessoas, uma ampla educação e o fornecimento de informações para promover o respeito aos direitos humanos.

69. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos recomenda firmemente o estabelecimento de um programa abrangente, no âmbito das Nações Unidas, para ajudar os Estados na tarefa de criar ou fortalecer estruturas nacionais adequadas que tenham um impacto direto na observância geral dos direitos humanos e a manutenção dos Estado de Direito. Esse programa, que será coordenado pelo Centro de Direitos Humanos, deverá oferecer, mediante solicitação dos Governos interessados, assistência técnica e financeira a projetos nacionais de reforma de estabelecimentos penais e correcionais, de educação e treinamento de advogados, juizes e forças de segurança, em direitos humanos, e a projetos em qualquer outra esfera de atividade relacionada ao bom funcionamento da justiça. O programa deve oferecer assistência aos Estados na implementação de planos de ação e na promoção dos direitos humanos.

70. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos solicita ao Secretário Geral das Nações Unidas que apresente propostas à Assembléia Geral das Nações Unidas, com sugestões para o estabelecimento, estrutura, modalidades operacionais e financiamento do programa proposto.

71. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos recomenda que cada Estado considere a conveniência de elaborar um plano nacional de ação, identificando medidas, mediante as quais o Estado em questão possa melhor promover e proteger os direitos humanos.

72. A Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos reafirma que o direito universal e inalienável ao desenvolvimento, previsto na Declaração sobre Direito ao Desenvolvimento, deve ser aplicado e concretizado. Nesse contexto, a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos acolhe a indicação, por parte da Comissão de Direitos Humanos, de um grupo de trabalho temático sobre o direito ao desenvolvimento e insta o Grupo de Trabalho a formular prontamente, em regime de consultas e cooperação com outros órgãos e organismos das Nações Unidas, para consideração imediata da Assembléia Geral das Nações Unidas, medidas abrangentes e eficazes para eliminar obstáculos à aplicação e concretização da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento e propor formas e meios para garantir o direito ao desenvolvimento a todos os Estados.

73. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos recomenda que as organizações não – governamentais e outras organizações de base atuantes na área do desenvolvimento e/ou dos direitos humanos tenham espaço para desempenhar um papel substancial, em níveis 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.

74. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos apela aos Governos, órgãos competentes e instituições, no sentido de que aumentem consideravelmente os recursos aplicados no desenvolvimento de sistemas jurídicos eficazes para proteger os direitos humanos e em instituições nacionais atuantes nessa área. Os protagonistas da cooperação para o desenvolvimento devem levar em consideração as relações mutuamente complementares entre o desenvolvimento, a democracia e os direitos humanos. A cooperação deve basear-se no diálogo e na transparência. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos solicita também o estabelecimento de programas abrangentes, com bancos de dados e pessoal especializado, para fortalecer o Estado de Direito e as instituições democráticas.

75. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos encoraja a Comissão de Direitos Humanos, em regime de cooperação com o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a continuar examinando protocolos facultativos ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

76. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos recomenda que sejam canalizados mais recursos para o fortalecimento ou estabelecimento de acordos regionais visando a promoção e proteção dos direitos humanos no âmbito da consultoria e assistência técnica prestada pelo Centro de Direitos Humanos. Os Estados devem solicitar assistência para atividades regionais e sub-regionais, como a realização de workshops, seminários e intercâmbio de informações, visando a fortalecer os acordos regionais para a promoção e proteção dos direitos humanos, em conformidade com os padrões universais dos direitos humanos, consagrados nos instrumentos internacionais de direitos humanos.

77. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos apoia todas as medidas tomadas pelas Nações Unidas e seus órgãos especializados competentes para garantir a efetiva promoção e

proteção dos direitos sindicais previstos no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e em outros instrumentos internacionais pertinentes. Solicita ainda que todos os Estados observem plenamente suas obrigações nessa área, em conformidade com os instrumentos internacionais.

#### **D. Educação em direitos humanos**

78. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos considera a educação, o treinamento e a informação pública na área dos direitos humanos como elementos essenciais para promover e estabelecer relações estáveis e harmoniosas entre as comunidades e para fomentar o entendimento mútuo, a tolerância e a paz.

79. Os Estados devem empreender todos os esforços necessários para erradicar o analfabetismo e devem orientar a educação no sentido de desenvolver plenamente a personalidade humana e fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos solicita a todos os Estados e instituições que incluam os direitos humanos, o direito humanitário, a democracia e o Estado de Direito como matérias dos currículos de todas as instituições de ensino dos setores formal e informal.

80. A educação em direitos humanos deve incluir a paz, a democracia, o desenvolvimento e a justiça social, tal como previsto nos instrumentos internacionais e regionais de direitos humanos, para que seja possível conscientizar todas as pessoas em relação à necessidade de fortalecer a aplicação universal dos direitos humanos.

81. Levando em conta o Plano Mundial de Ação para a Educação em prol dos Direitos Humanos e da Democracia, adotado em março de 1993 pelo Congresso Internacional sobre a Educação em prol dos Direitos Humanos e da Democracia da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, bem como outros instrumentos de direitos humanos, a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos recomenda aos Estados que desenvolvam programas e estratégias visando especificamente a ampliar ao máximo a educação em direitos humanos e a divulgação de informações públicas nessa área, enfatizando particularmente os direitos humanos da mulher.

82. Os Governos, com a assistência de organizações intergovernamentais, instituições nacionais e organizações não - governamentais, devem promover uma maior conscientização dos direitos humanos e da tolerância mútua. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos enfatiza a importância de se intensificar a Campanha Mundial de Informação Pública sobre Direitos Humanos lançada pelas Nações Unidas. Os Governos devem iniciar a apoiar a educação em direitos humanos e efetivamente divulgar informações públicas nessa área. Os programas de consultoria e assistência técnica do sistema das Nações Unidas devem atender imediatamente às solicitações de atividades educacionais e de treinamento dos Estados na área dos direitos humanos, assim como às solicitações de atividades educacionais especiais sobre as normas consagradas em instrumentos internacionais de direitos humanos e no direito humanitário e sua aplicação a grupos especiais, como forças militares, pessoal encarregado de velar pelo cumprimento da lei, a polícia e os profissionais de saúde. Deve-se considerar a proclamação de uma

década das Nações Unidas para a educação em direitos humanos, visando a promover, estimular e orientar essas atividades educacionais.

#### **E. Métodos de implementação e controle**

83. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos insta os Governos a incorporarem as normas consagradas em instrumentos internacionais de direitos humanos na legislação interna e a fortalecerem as estruturas e instituições nacionais e órgãos da sociedade atuantes na área da promoção e salvaguarda dos direitos humanos.

84. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos recomenda o fortalecimento das atividades e programas das Nações Unidas de assistência aos Estados desejosos de estabelecer ou fortalecer sua próprias instituições nacionais de promoção e proteção dos direitos humanos e que solicitem assistência para tal fim.

85. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos estimula também o fortalecimento da cooperação entre instituições nacionais de promoção e proteção dos direitos humanos, particularmente por meio de intercâmbio de informações e experiências, bem como da cooperação entre estas e as organizações regionais e as Nações Unidas.

86. Nesse contexto, a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos recomenda vigorosamente que representantes de instituições nacionais de promoção e proteção dos direitos humanos realizem reuniões periódicas, sob os auspícios do Centro de Direitos Humanos, para examinar formas e meios para aperfeiçoar seus mecanismos e compartilhar experiências.

87. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos recomenda aos órgãos criados por tratados, às reuniões dos presidentes desses órgãos e às reuniões de Estados – partes que continuem tomando medidas visando a coordenar as múltiplas normas e diretrizes aplicáveis à preparação dos relatórios que os Estados devem apresentar em virtude das convenções de direitos humanos, e que estudem a sugestão da apresentação de um relatório global sobre as obrigações convencionais assumidas por parte de cada Estado, o que tornaria esses procedimentos mais eficazes e aumentaria o seu impacto.

88. A Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos recomenda que os Estados – partes em instrumentos internacionais de direitos humanos, à Assembléia Geral e o Conselho Econômico e Social considerem a possibilidade de analisar os órgãos criados por tratados e os diversos mecanismos de procedimentos temáticos existentes, com vistas a promover sua eficiência e eficácia, mediante uma melhor coordenação entre os diversos órgãos, mecanismos e procedimentos, levando em consideração a necessidade de evitar duplicações ou sobreposições desnecessárias de seus mandatos e tarefas.

89. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos recomenda a realização de um trabalho contínuo para melhorar o funcionamento dos órgãos criados por tratados e suas tarefas de controle, levando em consideração as inúmeras propostas apresentadas nesse sentido, particularmente aquelas apresentadas pelos próprios órgãos. Deve-se também encorajar o enfoque nacional abrangente adotado pelo Comitê dos Direitos da Criança.

90. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos recomenda que os Estados – partes em tratados de direitos humanos considerem a possibilidade de aceitar todos os procedimentos facultativos para a apresentação e o exame de comunicações.
91. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos vê com preocupação a questão da impunidade dos autores de violações de direitos humanos e apoia os esforços empreendidos pela Comissão de Direitos Humanos e pela Comissão de Prevenção da Discriminação e Proteção de Minorias, no sentido de examinar todos os aspectos da questão.
92. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos recomenda que a Comissão de Direitos Humanos examine a possibilidade de melhorar a aplicação de instrumentos de direitos humanos existentes em níveis internacional e regional e encoraja a Comissão de Direito Internacional a continuar seus trabalhos visando ao estabelecimento de um tribunal penal internacional.
93. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos apela aos Estados que ainda não aderiram às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949 e seus Protocolos, no sentido de que o façam e tome todas as medidas nacionais necessárias, incluindo medidas legislativas, para fazê-los vigorar plenamente.
94. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos recomenda a rápida finalização e adoção do projeto de declaração sobre o direito e responsabilidade de indivíduos, grupos e instituições de promover e proteger direitos humanos e liberdades fundamentais universalmente reconhecidos.
95. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos salienta a importância de se preservar e fortalecer o sistema de procedimentos especiais, relatores, representantes, peritos e grupos de trabalho da Comissão de Direitos Humanos e da Subcomissão de Prevenção da Discriminação e Proteção de Minorias, para que os mesmos possam desempenhar seus mandatos com os recursos humanos e financeiros necessários. Esses procedimentos e mecanismos devem ser harmonizados e racionalizados por meio de reuniões periódicas. Solicita-se a todos os Estados que cooperem plenamente com esses procedimentos e mecanismos.
96. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos recomenda que as Nações Unidas assumam um papel mais ativo na promoção e proteção dos direitos humanos e nas medidas destinadas a garantir a plena observância do direito internacional humanitário em todas as situações de conflito armado, em conformidade com os propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas.
97. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, reconhecendo o importante papel desempenhado por componentes de direitos humanos em determinados acordos relativos a operações das Nações Unidas para a manutenção da paz, recomenda que o Secretário Geral leve em consideração os relatórios, a experiência e a capacidade do Centro de Direitos Humanos e dos mecanismos de direitos humanos, em conformidade com a Carta das Nações Unidas.

98. Para fortalecer os direitos econômicos, sociais e culturais, deve-se examinar outros enfoques, como a aplicação de um sistema de indicadores para medir o progresso alcançado na realização dos direitos previstos no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Deve-se empreender um esforço harmonizado, visando a garantir o reconhecimento dos direitos econômicos, sociais e culturais em níveis nacional, regional e internacional.

#### **F. Atividades de acompanhamento dos resultados da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos**

99. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos recomenda que a Assembléia Geral, a Comissão de Direitos Humanos e outros órgãos e agências do sistema das Nações Unidas relacionados aos Direitos Humanos considerem formas e meios de garantir a plena aplicação, sem demora, das recomendações contidas na presente Declaração, incluindo a possibilidade de se proclamar uma década das Nações Unidas dos Direitos Humanos. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos recomenda também que a Comissão de Direitos Humanos avalie anualmente o progresso alcançado nesse propósito.

100. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos solicita ao Secretário Geral das Nações Unidas que, por ocasião do quinquagésimo aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos, convide todos os Estados, órgãos e agências do sistema das Nações Unidas a lhe apresentarem um relatório sobre o progresso alcançado na aplicação da presente Declaração e a apresentarem um relatório à Assembléia Geral no quinquagésimo – terceiro período de sessões, por meio da Comissão de Direitos Humanos e do Conselho Econômico e Social. Além disso, as instituições de direitos humanos regionais e nacionais, assim como as organizações não – governamentais, poderão apresentar ao Secretário Geral seus pontos de vista sobre o progresso alcançado na aplicação da presente Declaração. Deve-se prestar atenção especial na avaliação do progresso alcançado rumo à ratificação universal de tratados e protocolos internacionais de direitos humanos adotados no âmbito do sistema das Nações Unidas.

## Programa Nacional de Direitos Humanos

### Prefácio

Não há como conciliar democracia com as sérias injustiças sociais, as formas variadas de exclusão e as violações reiteradas aos direitos humanos que ocorrem em nosso país.

A sociedade brasileira está empenhada em promover uma democracia verdadeira. O Governo tem um compromisso real com a promoção dos direitos humanos.

No dia 7 de setembro, fiz um apelo a todos os brasileiros para uma mobilização ampla em favor dos direitos humanos. Criamos um Prêmio dos Direitos Humanos. E prometemos preparar um Programa Nacional dos Direitos Humanos, tal como recomendava a Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Viena em 1993, cujo Comitê de Redação foi presidido pelo Brasil.

Iniciamos juntos, o Governo e a sociedade, uma caminhada para pregar os direitos humanos, como um direito de todos, para proteger os excluídos e os desamparados.

Realizamos uma campanha contra a violência sexual e convidamos para um debate em Brasília as mais altas autoridades de segurança e do Judiciário dos estados.

Particpei pessoalmente das comemorações relativas ao terceiro centenário da morte de Zumbi. Naquela ocasião criei um Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra.

O Ministério do Trabalho tem exercido fiscalização sem trégua sobre o trabalho forçado, sobretudo o de crianças. Em junho de 1995, determinei a criação do Grupo Executivo de Repressão ao Trabalho Forçado - GERTRAF para permitir a coordenação dos esforços para banir o trabalho forçado.

Em benefício das mulheres, o Governo assinou, em 8 de março de 1996, protocolos específicos na área de saúde, educação, trabalho e justiça.

Em dezembro, fiz a entrega da primeira parte dos Prêmios Direitos Humanos, num valor de 75 mil reais.

Não obstante este conjunto expressivo de iniciativas, o passo de maior consequência certamente será o da adoção do Programa Nacional de Direitos Humanos. Este será, estou seguro, um marco de referência claro e inequívoco do compromisso do País com a proteção de mulheres e homens, crianças e idosos, das minorias e dos excluídos.

Todos nós sabemos que não é possível extirpar, de um dia para o outro, com um passe de mágica, a injustiça, o arbítrio e a impunidade. Estamos conscientes de que o único caminho está na conjugação de uma ação obstinada do conjunto do Governo com a mobilização da sociedade civil. Este caminho, nós estamos decididos a trilhar, com determinação.

O Programa Nacional dos Direitos Humanos foi elaborado a partir de ampla consulta à sociedade. Algumas dezenas de entidades e centenas de pessoas formularam sugestões e críticas, participaram de debates e seminários.

A maior parte das ações propostas neste importante documento tem por objetivo estancar a banalização da morte, seja ela no trânsito, na fila do pronto socorro, dentro de presídios, em

decorrência do uso indevido de armas ou das chacinas de crianças e trabalhadores rurais. Outras recomendações visam a obstar a perseguição e a discriminação contra os cidadãos. Por fim, o Programa sugere medidas para tornar a Justiça mais eficiente, de modo a assegurar mais efetivo acesso da população ao Judiciário e o combate à impunidade.

Estou convencido de que o Programa Nacional dos Direitos Humanos será o guia a pautar as nossas ações, do Governo e da sociedade, para construir o que é a aspiração maior de todos nós: um Brasil mais justo.

*Fernando Henrique Cardoso*

### **Introdução**

Os Direitos Humanos são os direitos de todos e devem ser protegidos em todos Estados e nações.

Os assassinatos, as chacinas, o extermínio, os seqüestros, o crime organizado, o tráfico de drogas e as mortes no trânsito não podem ser consideradas normais, especialmente em um Estado e em uma sociedade que se desejam modernos e democráticos.

É preciso dizer não à banalização da violência e proteger a existência humana. É neste contexto que o Governo brasileiro, sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso, decidiu elaborar o Programa Nacional de Direitos Humanos.

Direitos humanos são os direitos fundamentais de todas as pessoas, sejam elas mulheres, negros, homossexuais, índios, idosos, pessoas portadoras de deficiências, populações de fronteiras, estrangeiros e emigrantes, refugiados, portadores de HIV positivo, crianças e adolescentes, policiais, presos, despossuídos e os que têm acesso a riqueza. Todos, enquanto pessoas, devem ser respeitados e sua integridade física protegida e assegurada.

Direitos humanos referem-se a um sem número de campos da atividade humana: o direito de ir e vir sem ser molestado; o direito de ser tratado pelos agentes do Estado com respeito e dignidade, mesmo tendo cometido uma infração; o direito de ser acusado dentro de um processo legal e legítimo, onde as provas sejam conseguidas dentro da boa técnica e do bom direito, sem estar sujeito a torturas ou maus tratos; o direito de exigir o cumprimento da Lei e, ainda, de ter acesso a um Judiciário e a um Ministério Público que, ciosos de sua importância para o Estado democrático, não descensem enquanto graves violações de direitos humanos estejam impunes e seus responsáveis soltos e sem punição, como se estivessem acima das normas legais; o direito de dirigir seu carro dentro da velocidade permitida e com respeito aos sinais de trânsito e às faixas de pedestres, para não matar um ser humano ou lhe causar acidente; o direito de ser, pensar, crer, de manifestar-se ou de amar sem tornar-se alvo de humilhação, discriminação ou perseguição. São aqueles direitos que garantem existência digna a qualquer pessoa.

O entendimento deste princípio é indispensável para que haja uma mutação cultural e, em consequência, uma mudança nas práticas dos Governos, dos Poderes da República nas suas várias esferas e, principalmente, da própria sociedade. É justamente quando a sociedade se conscientiza dos seus direitos e exige que estes sejam respeitados que se fortalecem a Democracia e o Estado de Direito.

O esforço dos Governos federais, estaduais, municipais, das autoridades judiciárias, legislativas e da própria sociedade como um todo ainda não foram capazes de diminuir o desrespeito diário aos direitos humanos no Brasil.

A falta de segurança das pessoas, o aumento da escalada da violência, que a cada dia se revela mais múltipla e perversa, exigem dos diversos atores sociais e governamentais uma atitude firme, segura e perseverante no caminho do respeito aos direitos humanos.

O Programa Nacional de Direitos Humanos aponta nessa direção, e está dirigido para o conjunto dos cidadãos brasileiros. O Programa é uma clara afirmação do Governo Federal com os compromissos assumidos, pelo Brasil, externamente e com a população na luta contra a violência em geral.

O Governo Federal, com a iniciativa do Programa Nacional de Direitos Humanos, quer ir além de um quadro profundamente preocupante, marcado no passado por um Poder Público deficiente e indiferente ao desrespeito à tranqüilidade e segurança do cidadão comum. A inconformidade da sociedade brasileira com esta situação é essencial para que este estado inaceitável de coisas seja afinal superado.

O objetivo do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), elaborado pelo Ministério da Justiça em conjunto com diversas organizações da sociedade civil, é, identificando os principais obstáculos à promoção e proteção dos direitos humanos no Brasil, eleger prioridades e apresentar propostas concretas de caráter administrativo, legislativo e político-cultural que busquem equacionar os mais graves problemas que hoje impossibilitam ou dificultam a sua plena realização. O PNDH é resultante de um longo e muitas vezes penoso processo de democratização da Sociedade e do Estado brasileiro.

A Constituição de 1988 estabelece a mais precisa e pormenorizada carta de direitos de nossa história, que inclui uma vasta identificação de direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, além de um conjunto preciso de garantias constitucionais. A Constituição também impõe ao Estado brasileiro reger-se, em suas relações internacionais, pelo princípio da "prevalência dos Direitos Humanos" (artigo 4º, II). Resultado desta nova diretiva constitucional foi a adesão do Brasil, no início dos anos noventa, aos Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos, e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, às Convenções Americana de Direitos Humanos e contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, que se encontram entre os mais importantes instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos. Paralelamente a esta mudança no quadro normativo, o Governo Federal vem tomando várias iniciativas nas esferas internacional e interna que visam a promover e proteger os direitos humanos.

Por iniciativa do então Chanceler Fernando Henrique Cardoso reuniram-se, no Ministério das Relações Exteriores, em maio de 1993, representantes do Ministério da Justiça, da Procuradoria Geral da República, além de parlamentares, e as mais importantes organizações não-governamentais de direitos humanos, com a finalidade de elaborar um relatório com diagnóstico das principais dificuldades do país, de modo a definir a agenda do Brasil para a Conferência Mundial de Direitos Humanos realizada em Viena, em junho de 1993. Após esta conferência, setores do Estado e diversas entidades de direitos humanos foram convocados pelo então Ministro da Justiça, Maurício Corrêa, com a finalidade de elaborar uma Agenda Nacional de Direitos Humanos.

Em 7 de setembro último, o Presidente Fernando Henrique Cardoso reiterou que os direitos humanos são parte essencial de seu programa de Governo. Para o Presidente, no limiar do século XXI, a "luta pela liberdade e pela democracia tem um nome específico: chama-se direitos humanos". Determinou, então, ao Ministério da Justiça a elaboração de um Programa Nacional de Direitos Humanos, conforme previsto na Declaração e Programa de Ação de Viena, adotada

consensualmente na Conferência Mundial dos Direitos Humanos, em 25 de junho de 1993, na qual o Brasil teve uma destacada participação.

O Governo brasileiro, embora considere que a normatização constitucional e a adesão a tratados internacionais de direitos humanos sejam passos essenciais e decisivos na promoção destes direitos, está consciente de que a sua efetivação, no dia a dia de cada um, depende da atuação constante do Estado e da Sociedade. Com este objetivo se elaborou o Programa Nacional de Direitos Humanos que ora se submete a toda a Nação.

### **Atualidade**

A adoção pela Assembléia Geral das Nações Unidas da Declaração Universal de Direitos Humanos, em 1948, constitui o principal marco no desenvolvimento da idéia contemporânea de direitos humanos. Os direitos inscritos nesta Declaração constituem um conjunto indissociável e interdependente de direitos individuais e coletivos, civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, sem os quais a dignidade da pessoa humana não se realiza por completo. A Declaração transformou-se, nesta última metade de século, numa fonte de inspiração para a elaboração de diversas cartas constitucionais e tratados internacionais voltados à proteção dos direitos humanos. Este documento, chave do nosso tempo, tornou-se um autêntico paradigma ético a partir do qual se pode medir e contestar a legitimidade de regimes e Governos. Os direitos ali inscritos constituem hoje um dos mais importantes instrumentos de nossa civilização visando a assegurar um convívio social digno, justo e pacífico.

Os direitos humanos não são, porém, apenas um conjunto de princípios morais que devem informar a organização da sociedade e a criação do direito. Enumerados em diversos tratados internacionais e constituições, asseguram direitos aos indivíduos e coletividades e estabelecem obrigações jurídicas concretas aos Estados. Compõem-se de uma série de normas jurídicas claras e precisas, voltadas a proteger os interesses mais fundamentais da pessoa humana. São normas cogentes ou programáticas que obrigam os Estados no plano interno e externo.

Com o estabelecimento das Nações Unidas, em 1945, e a adoção de diversos tratados internacionais voltados à proteção da pessoa humana, os direitos humanos deixaram de ser uma questão afeta exclusivamente aos Estados nacionais, passando a ser matéria de interesse de toda a comunidade internacional. A criação de mecanismos judiciais internacionais de proteção dos direitos humanos, como a Corte Interamericana e a Corte Européia de Direitos Humanos, ou quase judiciais como a Comissão Interamericana de Direitos Humanos ou Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas, deixam claro esta mudança na antiga formulação do conceito de soberania. É certo, porém, que a obrigação primária de assegurar os direitos humanos continua a ser responsabilidade interna dos Estados.

### **A Natureza do PNDH**

O Programa Nacional de Direitos Humanos, como qualquer plano de ação que se pretenda exequível, deve explicitar objetivos definidos e precisos. Assim, sem abdicar de uma compreensão integral e indissociável dos direitos humanos, o Programa atribui maior ênfase aos direitos civis, ou seja, os que ferem mais diretamente a integridade física e o espaço de cidadania de cada um.

O fato de os direitos humanos em todas as suas três gerações - a dos direitos civis e políticos, a dos direitos sociais, econômicos e culturais, e a dos direitos coletivos - serem

indivisíveis não implica que, na definição de políticas específicas - dos direitos civis - o Governo deixe de contemplar de forma específica cada uma dessas outras dimensões. O Programa, apesar de inserir-se dentro dos princípios definidos pelo Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, contempla um largo elenco de medidas na área de direitos civis que terão conseqüências decisivas para a efetiva proteção dos direitos sociais, econômicos e culturais, como, por exemplo, a implementação das convenções internacionais dos direitos das crianças, das mulheres e dos trabalhadores.

Numa sociedade ainda injusta como é a do Brasil, com graves desigualdades de renda, promover os direitos humanos tornar-se-á mais factível se o equacionamento dos problemas estruturais - como aqueles provocados pelo desemprego, fome, dificuldades do acesso à terra, à saúde, à educação, concentração de renda - for objeto de políticas governamentais. Mas, para que a população possa assumir que os direitos humanos são direitos de todos, e as entidades da sociedade civil possam lutar por esses direitos e organizar-se para atuar em parceria com o Estado, é fundamental que seus direitos civis elementares sejam garantidos e, especialmente, que a Justiça seja uma instituição garantidora e acessível para qualquer um.

Serão abordados, no Programa, os entraves à cidadania plena, que levam à violação sistemática dos direitos, visando a proteger o direito à vida e à integridade física; o direito à liberdade; o direito à igualdade perante à lei.

O Programa contempla, igualmente, iniciativas que fortalecem a atuação das organizações da sociedade civil, para a criação e consolidação de uma cultura de direitos humanos. Nada melhor para atingir esse objetivo do que atribuir a essas organizações uma responsabilidade clara na promoção dos direitos humanos, especialmente nas iniciativas voltadas para a educação e a formação da cidadania.

Na elaboração do Programa foram realizados entre novembro de 1995 e março de 1996 seis seminários regionais - São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Belém, Porto Alegre e Natal, com 334 participantes, pertencentes a 210 entidades. Foram realizadas consultas, por telefone e fax, a um largo espectro de centros de direitos humanos e personalidades. Foi realizada uma exposição no Encontro do Movimento Nacional dos Direitos Humanos, em Brasília, no mês de fevereiro de 1996. Finalmente, o projeto do Programa foi apresentado e debatido na I Conferência Nacional de Direitos Humanos, promovida pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara de Deputados, com o apoio do Fórum das Comissões Legislativas de Direitos Humanos, Comissão de Direitos Humanos da OAB Federal, Movimento Nacional de Direitos Humanos, CNBB, FENAJ, INESC, SERPAJ e CIMI, em abril de 1996. O Programa foi encaminhado, ainda, a várias entidades internacionais. Neste processo de elaboração, foi colocada em prática a parceria entre o Estado e as organizações da sociedade civil. Na execução concreta do Programa, a mesma parceria será intensificada. Além das organizações de direitos humanos, universidades, centros de pesquisa, empresas, sindicatos, associações empresariais, fundações, enfim, toda a sociedade brasileira deverá ter um papel ativo para que este Programa se efetive como realidade.

O Programa Nacional de Direitos Humanos abre uma nova dinâmica. Governo e sociedade civil respeitam a mesma gramática e articulam esforços comuns. O Programa passa, desta forma, a ser um marco referencial para as ações governamentais e para a construção, por toda a sociedade, da convivência sem violência que a democracia exige.

## **PROPOSTAS DE AÇÕES GOVERNAMENTAIS**

### **Proteção de Direito a Vida**

#### **Políticas públicas para proteção e promoção dos direitos humanos no Brasil**

Apoiar a formulação e implementação de políticas públicas e privadas e de ações sociais para redução das grandes desigualdades econômicas, sociais e culturais ainda existentes no país, visando a plena realização do direito ao desenvolvimento.

Criar um Cadastro Federal de Inadimplentes Sociais, que relacione os estados e municípios que não cumpram obrigações mínimas de proteção e promoção dos direitos humanos, com vistas a evitar o repasse de recursos, subsídios ou favorecimento a esses inadimplentes.

#### **Segurança das pessoas**

##### **Curto prazo**

- Promover a elaboração do mapa da violência urbana, com base em dados e indicadores de desenvolvimento urbano e qualidade de vida, a partir de quatro grandes cidades;
- Elaborar um mapa da violência rural a partir de uma região do país, visando a identificar áreas de conflitos e possibilitar análise mais aprofundada da atuação do Estado.
- Apoiar programas para prevenir a violência contra grupos em situação mais vulnerável, caso de crianças e adolescentes, idosos, mulheres, negros, indígenas, migrantes, trabalhadores sem terra e homossexuais.
- Aperfeiçoar a legislação sobre venda, posse, uso e porte de armas e munições pelos cidadãos, condicionando-os a rigorosa comprovação de necessidade, aptidão e capacidade de manuseio.
- Propor projeto de lei regulando o uso de armas e munições por policiais nos horários de folga e aumentando o controle nos horários de serviço.
- Apoiar a criação de sistemas integrados de controle de armamentos e munições pelos Governos estaduais, em parceria com o Governo federal.
- Implementar programas de desarmamento, com ações coordenadas para apreender armas e munições de uso proibido ou possuídas ilegalmente.
- Estimular o aperfeiçoamento dos critérios para seleção, admissão, capacitação, treinamento e reciclagem de policiais.
- Incluir nos cursos das academias de polícia matéria específica sobre direitos humanos.
- Implementar a formação de grupo de consultoria para educação em direitos humanos, conforme o Protocolo de Intenções firmado entre o Ministério

da Justiça e a Anistia Internacional para ministrar cursos de direitos humanos para as polícias estaduais.

- Estruturar a Divisão de Direitos Humanos, criada recentemente no organograma da Polícia Federal.
- Estimular a criação e o fortalecimento das corregedorias de polícia, com vistas a limitar abusos e erros em operações policiais e emitir diretrizes claras a todos os integrantes das forças policiais com relação à proteção dos direitos humanos.
- Propor o afastamento nas atividades de policiamento de policiais acusados de violência contra os cidadãos, com imediata instauração de sindicância, sem prejuízo do devido processo criminal.
- Incentivar a criação de Ouvidorias de Polícia, com representantes da sociedade civil e autonomia de investigação e fiscalização.
- Estimular a implementação de programas de seguro de vida e de saúde para policiais.
- Apoiar a criação de um sistema de proteção especial à família dos policiais ameaçados em razão de suas atividades.
- Estimular programas de cooperação e entrosamento entre policiais civis e militares e entre estes e o Ministério Público.
- Apoiar, com envio de pedido de urgência o projeto de lei nº 73 que estabelece o novo Código de Trânsito.
- Promover programas de caráter preventivo que contribuam para diminuir a incidência de acidentes de trânsito.

#### Médio prazo

- Incentivar programas de capacitação material das polícias, com a necessária e urgente renovação e modernização dos equipamentos de prestação da segurança pública.
- Apoiar as experiências de polícias comunitárias ou interativas, entrosadas com conselhos comunitários, que encarem o policial como agente de proteção dos direitos humanos.
- Apoiar programas de bolsas de estudo para aperfeiçoamento técnico dos policiais.
- Rever a legislação regulamentadora dos serviços privados de segurança, com o objetivo de limitar seu campo de atuação, proporcionar seleção rigorosa de seus integrantes e aumentar a supervisão do poder público.

- Estimular a regionalização do intercâmbio de informações e cooperação de atividades de segurança pública, com apoio aos atuais Conselhos de Segurança Pública do Nordeste, do Sudeste e do Entorno, e a outros que venham a ser criados.

- Apoiar a expansão dos serviços de segurança pública, para que estes se façam presentes em todas as regiões do País.

### **Luta contra a impunidade**

#### **Curto prazo**

- Atribuir à Justiça Federal a competência para julgar (a) os crimes praticados em detrimento de bens ou interesses sob a tutela de órgão federal de proteção a direitos humanos (b) as causas civis ou criminais nas quais o referido órgão ou o Procurador-Geral da República manifeste interesse.

- Atribuir à Justiça Comum a competência para processar e julgar os crimes cometidos por policiais militares no policiamento civil ou com arma da corporação, apoiando projeto específico já aprovado na Câmara dos Deputados.

- Propor projeto de lei para tornar obrigatória a presença no local, do juiz ou do representante do Ministério Público, à ocasião do cumprimento de mandado de manutenção ou reintegração de posse de terras, quando houver pluralidade de réus, para prevenir conflitos violentos no campo, ouvido também o órgão administrativo da reforma agrária.

- Apoiar proposições legislativas que objetivem dinamizar os processos de expropriação para fins de reforma agrária, assegurando-se, para prevenir violências, mais cautela na concessão de liminares.

- Apoiar, no contexto da reforma do Estado, coordenada pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado, propostas para modernizar o Judiciário e para fortalecer o sistema de proteção e promoção dos direitos humanos, de forma a agilizar os processos, simplificar as regras e procedimentos e aumentar as garantias do tratamento igualitário de todos perante a lei.

- Apoiar a expansão dos serviços de prestação da justiça, para que estes se façam presentes em todas as regiões do País.

- Apoiar a multiplicação e manutenção, pelos Estados, de juzizados especiais civis e criminais.

- Incentivar a prática de plantões permanentes no Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e Delegacias de Polícia.

- Estudar a viabilidade de um sistema de juizes, promotores e defensores públicos itinerantes, especialmente nas regiões distantes dos centros urbanos, para ampliar o acesso à justiça.

- Apoiar medidas de fortalecer as corregedorias internas do Ministério Público e do Poder Judiciário, para aumentar a fiscalização e monitoramento das atividades dos promotores e juízes.
  - Regular o artigo 129, VII, da Constituição Federal, que trata do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público.
  - Apoiar a criação nos Estados de programas de proteção de vítimas e testemunhas de crimes, expostas a grave e atual perigo em virtude de colaboração ou declarações prestadas em investigação ou processo penal.
  - Propugnar pela aprovação do projeto de lei Nº 4.716-A/94 que tipifica o crime de tortura.
  - Reformular o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), ampliando a participação de representantes da sociedade civil e a sua competência.
  - Incentivar a criação e fortalecimento de conselhos de defesa dos direitos humanos nos Estados e Municípios.
  - Apoiar a atuação da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados e de comissões de direitos humanos nos Estados e Municípios, e às comissões parlamentares de inquérito - tanto no Congresso Nacional como nas Assembleias Legislativas - para a investigação de crimes contra os direitos humanos.
  - Apoiar a criação de comissões de direitos humanos no Senado Federal e nas assembleias legislativas e câmaras municipais onde estas comissões não tenham ainda sido criadas.
  - Fortalecer e ampliar a esfera de atuação da Ouvidoria Geral da República, a fim de ampliar a participação da população no monitoramento e fiscalização das atividades dos órgãos e agentes do poder público.
  - Estimular a criação do serviço "Disque Denúncia" em todo País e instituir esse serviço nas repartições públicas federais que integram o sistema federal de segurança pública.

#### Médio prazo

- Propor a revisão da legislação sobre abuso e desacato à autoridade.
- Fortalecer os Institutos Médico-Legais ou de Criminalística, adotando medidas que assegurem a sua excelência técnica e progressiva autonomia, articulando-os com universidades, com vista a aumentar a absorção de tecnologias.

- Implantar o Programa de Integração das Informações Criminais, visando à criação de um cadastro nacional de identificação criminal.
- Dar continuidade à estruturação da Defensoria Pública da União, bem como incentivar a criação de Defensorias Públicas junto a todas as comarcas do país.

#### Longo prazo

- Apoiar a criação do Conselho Nacional de Justiça, com a função de fiscalizar as atividades do Poder Judiciário.

### **Proteção de direito à liberdade**

#### **Liberdade de Expressão e Classificação Indicativa**

##### **Curto Prazo**

- Promover o debate, mediante encontros, seminários, com todos os setores vinculados ao tema da liberdade de expressão e da classificação indicativa de espetáculos e diversões públicas, buscando, via de regra, uma ação integrada e voltada para o interesse público nesse assunto.
- Propor alteração na legislação existente sobre faixa etária com vistas a adequá-las aos dias e necessidades atuais.
- Estabelecer com os produtores e distribuidores de programação um diálogo, franco, cordial e aberto visando a cooperação e sensibilização desses setores para o cumprimento da legislação em vigor, convidando-os a uma participação efetiva neste processo.
- Estruturar o Departamento de Classificação Indicativa do Ministério da Justiça, de modo dotá-lo de capacidade operativa compatível com sua missão institucional.

##### **Médio Prazo**

- Criar um sistema de avaliação permanente sobre os critérios de classificação indicativa e faixa etária.
- Promover o mapeamento dos programas radiofônicos e televisivos que estimulem a apologia do crime, da violência, da tortura, das discriminações, do racismo, da ação de grupos de extermínio, de grupos paramilitares e da pena de morte, com vistas a identificar responsáveis e adotar as medidas legais pertinentes.

### **Trabalho forçado**

##### **Curto prazo**

- Rever a legislação para coibir o trabalho forçado.
- Fortalecer os mecanismos para fiscalizar e coibir o trabalho forçado, com vista a eficácia do Programa de Erradicação do Trabalho Forçado e do aliciamento de trabalhadores - PERFOR, criado pelo Decreto de 03 de setembro

de 1992. Apoiar o Grupo Executivo de Repressão ao Trabalho Forçado - GERTRAF, vinculado ao Ministério do Trabalho.

- Incentivar a ampliação dos Serviços de Fiscalização Móvel do Ministério do Trabalho com vistas à coibição do trabalho forçado.

#### Médio prazo

- Criar, nas organizações policiais, divisões especializadas de coibição ao trabalho forçado, com atenção especial para as crianças, adolescentes, estrangeiros e migrantes brasileiros.

#### **Penas privativas de liberdade**

##### Curto prazo

- Reativar e difundir nos Estados o sistema de informática penitenciária - INFORPEN, de forma a agilizar processos e julgamentos e evitar excessos no cumprimento de pena.

- Apoiar programas de emergência para corrigir as condições inadequadas das prisões, criar novos estabelecimentos e aumentar o número de vagas no país, em parceria com os Estados, utilizando-se recursos do Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN.

- Estimular a aplicação dos dispositivos da Lei de Execuções Penais referentes a regimes de prisão semi-aberto e aberto.

- Incentivar a implementação de Conselhos Comunitários, conforme determina a Lei de Execuções Penais, em todas as regiões, para auxiliar, monitorar e fiscalizar os procedimentos ditados pela Justiça criminal.

- Levar à discussão, em âmbito nacional, sobre a necessidade de se repensar as formas de punição ao cidadão infrator, incentivando o Poder Judiciário a utilizar as penas alternativas contidas nas leis vigentes com vistas a minimizar a crise do sistema penitenciário.

- Propor legislação para introduzir penas alternativas à prisão para os crimes não violentos.

- Estimular a criação de cursos de formação de agentes penitenciários.

- Propor normatização dos procedimentos de revista aos visitantes de estabelecimentos prisionais, com o objetivo de coibir quaisquer ações que atentem contra dignidade e os direitos humanos dessas pessoas.

#### Médio prazo

- Incentivar a agilização dos procedimentos judiciais, a fim de reduzir o número de detidos à espera de julgamento.

- Promover programas de educação, treinamento profissional e trabalho para facilitar a reeducação e recuperação do preso.
- Desenvolver programas de assistência integral à saúde do preso e de sua família.
- Proporcionar incentivos fiscais, creditícios e outros às empresas que empreguem egressos do sistema penitenciário.
- Realizar levantamento epidemiológico da população carcerária brasileira.
- Incrementar a descentralização dos estabelecimentos penais, com a construção de presídios de pequeno porte que facilitem a execução da pena próximo aos familiares dos presos.

#### Longo Prazo

- Incrementar a desativação da Casa de Detenção de São Paulo (Carandiru), e de outros estabelecimentos penitenciários que contrariem as normas mínimas penitenciárias internacionais.

### **Proteção do direito a tratamento igualitário perante à lei**

#### **Direitos Humanos, Direitos de Todos**

##### Curto Prazo

- Propor legislação proibindo todo tipo de discriminação, com base em origem, raça, etnia, sexo, idade, credo religioso, convicção política ou orientação sexual, e revogando normas discriminatórias na legislação infra-constitucional, de forma a reforçar e consolidar a proibição de práticas discriminatórias existente na legislação constitucional.
- Estimular a criação de canais de acesso direto e regular da população a informações e documentos governamentais para tornar o funcionamento do Executivo, Legislativo e Judiciário mais transparente, como, por exemplo, a criação de um banco de dados que possibilite, inclusive, o acompanhamento da tramitação de investigações e processos legais relativos a casos de violação de direitos humanos.
- Lançar uma campanha nacional, envolvendo Estados e Municípios, com o objetivo de dotar todos os cidadãos, num prazo de um ano, dos documentos fundamentais de cidadania, tais como certidão de nascimento, carteira de identidade, carteira de trabalho, título de eleitor e certificado de alistamento militar (ou certificado de reservista ou certificado de dispensa de incorporação).
- Instituir a concessão gratuita das certidões de nascimento e de óbito para todos os cidadãos.

- Melhorar a qualidade do tratamento das pessoas dependentes do consumo de drogas ilícitas, o que deve incluir a ampliação da acessibilidade e a diminuição do seu custo.
  - Incentivar estudos, pesquisas e programas para limitar a incidência e o impacto do consumo de drogas ilícitas.
  - Apoiar ações para implementação do PANAD - Programa de Ação Nacional Antidrogas.
  - Apoiar a participação das pessoas portadoras de HIV/AIDS e suas organizações na formulação e implementação de políticas e programas de combate e prevenção do HIV/AIDS.
  - Incentivar campanhas de informação sobre HIV/AIDS, visando esclarecer a população sobre os comportamentos que facilitem ou dificultem a sua transmissão.
  - Apoiar a melhoria da qualidade do tratamento das pessoas com HIV/AIDS, o que deve incluir a ampliação da acessibilidade e a diminuição do seu custo.
  - Incentivar estudos, pesquisas e programas para limitar a incidência e o impacto do HIV/AIDS.
  - Estimular a criação de PROCONs municipais.
  - Estimular, a exemplo da Ordem dos Advogados do Brasil e da Federação Nacional de Jornalistas, a criação de secretarias, departamentos ou comissões de direitos humanos e cidadania nos sindicatos, centrais de trabalhadores, federações e entidades populares e estudantis.

#### Médio Prazo

- Instituir a carteira nacional de identidade.
- Crianças e Adolescentes Mulheres População Negra Sociedades Indígenas Estrangeiros, Refugiados e Migrantes Brasileiros Terceira Idade Pessoas Portadoras de Deficiência.

#### **Produção e distribuição de informações e conhecimento**

#### **Educação e Cidadania. Bases para uma cultura de Direitos Humanos**

##### Curto prazo

- Criar e fortalecer programas de educação para o respeito aos direitos humanos nas escolas de primeiro, segundo e terceiro grau, através do sistema de "temas transversais" nas disciplinas curriculares, atualmente adotado pelo Ministério da Educação e do Desporto, e através da criação de uma disciplina sobre direitos humanos.

- Apoiar a criação e desenvolvimento de programas de ensino e de pesquisa que tenham como tema central a educação em direitos humanos.
- Incentivar campanha nacional permanente que amplie a compreensão da sociedade brasileira sobre o valor da vida humana e a importância do respeito aos direitos humanos.
- Incentivar, em parceria com a sociedade civil, a criação de prêmios, bolsas e outras distinções regionais para entidades e personalidades que tenham se destacado periodicamente na luta pelos direitos humanos.
- Estimular os partidos políticos e os tribunais eleitorais a reservarem parte do seu espaço específico à promoção dos direitos humanos.
- Atribuir, anualmente, o Prêmio Nacional de Direitos Humanos.

#### Médio prazo

- Incentivar a criação de canais de acesso direto da população a informações e meios de proteção aos direitos humanos, como linhas telefônicas especiais.

### **Conscientização e mobilização pelos direitos humanos**

#### **Educação e Cidadania. Bases para uma cultura de Direitos Humanos**

##### Curto prazo

- Apoiar programas de informação, educação e treinamento de direitos humanos para profissionais de direito, policiais, agentes penitenciários e lideranças sindicais, associativas e comunitárias, para aumentar a capacidade de proteção e promoção dos direitos humanos na sociedade brasileira.
- Orientar tais programas na valorização da moderna concepção dos direitos humanos segundo a qual o respeito à igualdade supõe também a tolerância com as diferenças e peculiaridades de cada indivíduo.
- Apoiar a realização de fóruns, seminários e "workshops" na área de direitos humanos.

##### Médio prazo

- Incentivar a criação de bancos de dados sobre entidades, representantes políticos, empresas, sindicatos, igrejas, escolas e associações comprometidos com a proteção e promoção dos direitos humanos.
- Apoiar a representação proporcional de grupos e comunidades minoritárias do ponto de vista étnico, racial e de gênero nas campanhas de publicidade e de comunicação de agências governamentais.

##### Longo prazo

- Incentivar campanhas de esclarecimento da opinião pública sobre os candidatos a cargos públicos e lideranças da sociedade civil comprometidos com a proteção e promoção dos direitos humanos.

#### **Ratificação de atos internacionais**

##### **Ações internacionais para proteção e promoção dos Direitos Humanos**

###### **Curto Prazo**

- Ratificar a Convenção 138 e implementar a Recomendação 146 da OIT, que tratam da idade mínima para admissão no emprego.
- Ratificar a Convenção 169 sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes, aprovada pela OIT em 1989.
- Ratificar a Convenção Internacional para Proteção dos Direitos dos Migrantes e de suas Famílias, aprovada pela ONU em 1990.
- Ratificar a Convenção Interamericana de Desaparecimento Forçado de Pessoas, assinada em Belém/PA em 9/06/94.
- Adotar legislação interna que permita o cumprimento pelo Brasil dos compromissos assumidos internacionalmente, como Estado parte, em convenções e tratados de direitos humanos.
- Dar continuidade à política de adesão a tratados internacionais para proteção e promoção dos direitos humanos, através da sua ratificação e implementação.

#### **Implementação e divulgação de atos internacionais**

##### **Ações internacionais para proteção e promoção dos Direitos Humanos**

###### **Curto prazo**

- Desenvolver campanhas de divulgação, através de veículos de comunicação, das principais declarações e convenções internacionais para proteção e promoção dos direitos humanos assinadas pelo Brasil, a fim de deixar claro quais são os compromissos assumidos pelo Brasil na área da proteção e promoção dos direitos humanos.
- Implementar a Conferência Mundial dos Direitos Humanos - 1993, em Viena, que define a violência contra as mulheres como violência contra os direitos humanos.
- Implementar a Convenção Interamericana para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher (junho de 1994).
- Implementar a IV Conferência Mundial da Mulher (Beijing, setembro de 1995).

- Apoiar, junto com o Ministério das Relações Exteriores, a elaboração do Plano Hemisférico de Direitos Humanos, no contexto da implementação da Declaração de Princípios e do Plano de Ação, aprovados pela Cúpula de Américas realizada em Miami em 1994.

- No contexto da implementação da Declaração de Princípios e do Plano de Ação da Cúpula das Américas, criar um sistema hemisférico de divulgação dos princípios e ações de proteção à cidadania e aos direitos humanos, apoiar programas internacionais para limitar a incidência e impacto do terrorismo, do tráfico de drogas e do HIV/AIDS.

- Implementar as convenções internacionais das quais o Brasil é signatário, como as que tratam dos direitos da criança e do adolescente, em particular cumprindo prazos na entrega de planos de ação e relatórios.

- Implementar propostas de proteção dos direitos da mulher contidas nos seguintes documentos: A) Declaração e Proposta de Ação da Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Viena em 1993; B) Declaração sobre Eliminação da Violência Contra a Mulher, aprovada pela ONU em 1993; C) Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher ("Convenção de Belém do Pará"), aprovada pela OEA em 1994.

- Implementar a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial.

- Implementar as Convenções 29, 105 e 111 da OIT, que tratam do trabalho forçado e da discriminação nos locais de trabalho.

- Dar cumprimento à obrigação de submeter relatórios periódicos sobre a implementação de convenções e tratados de direitos humanos, dos quais o Brasil seja parte.

#### Médio prazo

- Dar publicidade e divulgação aos textos dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos de que o Brasil seja parte.

### **Apoio a organizações e operações de defesa dos direitos humanos Ações internacionais para proteção e promoção dos Direitos Humanos**

#### Curto prazo

- Promover o intercâmbio internacional de experiências em matéria de proteção e promoção dos direitos humanos.

- Promover o intercâmbio internacional de experiências na área da educação e treinamento de forças policiais visando melhor prepará-las para limitar a incidência e o impacto de violações dos direitos humanos no combate à criminalidade e à violência.

- Criar e fortalecer programas internacionais de apoio a projetos nacionais que visem a proteção e promoção dos direitos humanos, em particular da reforma e melhoria dos sistemas judiciários e policiais.
- Apoiar a elaboração do protocolo facultativo adicional à Convenção contra tortura e outros tratamentos, ou penas cruéis, desumanas ou degradantes.

#### Médio prazo

- Fortalecer a cooperação com organismos internacionais de proteção aos direitos humanos, em particular a Comissão de Direitos Humanos da ONU, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, a Corte Interamericana de Direitos Humanos e o Instituto Interamericano de Direitos Humanos.
- Apoiar a elaboração da Declaração sobre os Direitos das sociedades Indígenas, da ONU.
- Incentivar a ratificação dos instrumentos internacionais de proteção e promoção dos direitos humanos pelos países com os quais o Brasil possui relações diplomáticas.
- Desenvolver no País o Plano de Ação da Década para a Educação em Direitos Humanos, aprovado pela Organização das Nações Unidas em 1994 para o período 1995-2004.

### **Implementação e monitoramento do PNDH**

#### **Ações internacionais para proteção e promoção dos Direitos Humanos**

##### **Implementação**

- Criar um serviço civil constituído por jovens formados como agentes da cidadania, que possam atuar na proteção dos direitos humanos em todos os estados do país.
- Elaborar um Manual dos Direitos Humanos, a ser distribuído nos Estados e Municípios, para informar, educar e treinar os integrantes de organizações governamentais e não governamentais responsáveis pela implementação do Programa Nacional de Direitos Humanos, e para deixar claro os compromissos assumidos pelo Brasil na área de direitos humanos tanto no Programa Nacional quanto no plano internacional.
- Desenvolver campanha publicitária no âmbito nacional, através dos vários meios de comunicação social, com o objetivo de esclarecer e sensibilizar o País para a importância dos direitos humanos e do Programa Nacional de Direitos Humanos.
- Atribuir ao Ministério da Justiça, através de órgão a ser designado, a responsabilidade pela coordenação da implementação e atualização do Programa Nacional de Direitos Humanos, inclusive sugestões e queixas sobre o seu

cumprimento. Atribuir a entidades equivalentes a responsabilidade pela coordenação da implementação do Programa nos estados e municípios.

- Promover estudos visando à criação de um sistema de concessão de incentivos por parte do Governo federal aos Governos estaduais que implementarem medidas favoráveis aos direitos humanos previstas no Programa Nacional de Direitos Humanos.

#### Monitoramento

- Atribuir ao Ministério da Justiça a responsabilidade de apresentar ao Presidente da República relatórios quadrimestrais sobre a implementação do Programa Nacional de Direitos Humanos, face à situação dos direitos humanos no Brasil.

- Destinar aos Governos estaduais a responsabilidade de elaborar e apresentar ao Ministério da Justiça relatórios quadrimestrais e anuais sobre a implementação do Programa Nacional de Direitos Humanos e a situação dos direitos humanos no respectivo Estado.

**PACTO INTERNACIONAL DE DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS**  
**Adoptado e aberto à assinatura, ratificação e adesão pela Assembléia Geral das Nações**  
**Unidas pela Resolução N.º 2200-A (XXI), de 16 de Dezembro de 1966**  
*Entrada em vigor: 23 de Março de 1976, em conformidade com o artigo 49.º*

**PREÂMBULO**

*Os Estados-Signatários no presente Pacto,*

*Considerando* que, de acordo com os princípios enunciados na Carta das Nações Unidas, a liberdade, a justiça e a paz no mundo constituem o fundamento do reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e dos seus direitos iguais e inalienáveis.

*Reconhecendo* que estes direitos derivam da dignidade inerente à pessoa humana,

*Reconhecendo* que, de acordo com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, não se pode realizar o ideal do ser humano livre, gozando das liberdades civis e políticas, libertos do terror e da miséria, a menos que se criem condições que permitam a cada pessoa gozar dos seus direitos civis e políticos, assim como dos seus direitos económicos, sociais e culturais,

*Considerando* que a Carta das Nações Unidas impõe aos Estados a obrigação de promover o respeito universal e efectivo dos direitos e liberdades humanos,

*Compreendendo* que o indivíduo, por ter deveres quanto aos outros indivíduos e à comunidade a que pertence, tem a obrigação de se esforçar pela consecução e observância dos direitos reconhecidos neste Pacto,

*Acordam* os seguintes artigos:

**PARTE I****Artigo 1.º**

1. Todos os povos têm o direito à autodeterminação. Em virtude deste direito estabelecem livremente a sua condição política e, desse modo, providenciam o seu desenvolvimento económico, social e cultural.
2. Para atingirem os seus fins, todos os povos podem dispor livremente das suas riquezas e recursos naturais, sem prejuízo das obrigações que derivam da cooperação económica internacional baseada no princípio de benefício recíproco, assim como do direito internacional. Em caso algum poderá privar-se um povo dos seus próprios meios de subsistência.
3. Os Estados-Signatários no presente Pacto, incluindo os que têm a responsabilidade de administrar territórios não autónomos e territórios em fideicomisso, promoverão o exercício do direito à autodeterminação e respeitarão este direito em conformidade com as disposições da Carta das Nações Unidas.

## PARTE II

### Artigo 2.º

1. Cada um dos Estados-Signatários no presente Pacto compromete-se a respeitar e a garantir a todos os indivíduos que se encontrem no seu território e estejam sujeitos à sua jurisdição, os direitos reconhecidos no presente Pacto, sem distinção alguma de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra índole, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social.
2. Cada Estado-Signatário compromete-se a adoptar, de acordo com os seus procedimentos constitucionais e as disposições do presente Pacto, as medidas oportunas para implementar as disposições legislativas ou de outro gênero que sejam necessárias para tornar efectivos os direitos reconhecidos no presente Pacto e que não estejam ainda garantidos por disposições legislativas ou de outro gênero.
3. Cada um dos Estados-Signatários no presente Pacto compromete-se a garantir que:
  - a) Toda a pessoa cujos direitos ou liberdades reconhecidos no presente Pacto tenham sido violados terá meios efectivos de recurso, mesmo que essa violação tenha sido cometida por pessoas que actuavam no exercício das suas funções oficiais;
  - b) A autoridade competente, judicial, administrativa ou legislativa, ou qualquer outra autoridade competente prevista pelo sistema legal do Estado, decidirá sobre os direitos de toda a pessoa que interponha esse recurso e analisará as possibilidades de recurso judicial;
  - c) As autoridades competentes darão seguimento a todo o recurso que tenha sido reconhecido como justificado.

### Artigo 3.º

Os Estados-Signatários no presente Pacto comprometem-se a garantir a homens e mulheres a igualdade no gozo de todos os direitos civis e políticos enunciados no presente Pacto.

### Artigo 4.º

1. Em situações excepcionais de perigo para a nação, declaradas oficialmente, os Estados-Signatários do presente Pacto poderão adoptar disposições, nos limites estritamente exigidos pela situação, que suspendam as obrigações contraídas em virtude deste Pacto, sempre que tais disposições não sejam incompatíveis com as restantes obrigações que lhes impõe o direito internacional e não contenham nenhuma discriminação fundamentada unicamente em motivos de raça, cor, sexo, língua, religião ou origem social.
2. A disposição anterior não autoriza qualquer suspensão dos artigos 6º., 7º., 8º. (parágrafos 1 e 2), 11., 15., 16. e 18..
3. Qualquer Estado-Signatário do presente Pacto que faça uso do direito de suspensão deverá informar imediatamente os restantes Estados-Signatários no presente Pacto, por intermédio do Secretário-Geral das Nações Unidas, das disposições cuja aplicação tenha suspenso e dos motivos que tenham suscitado a suspensão. Far-se-á uma nova comunicação pelo mesmo meio na data em que seja dada por terminada essa suspensão.

### Artigo 5.º

1. Nenhuma disposição do presente Pacto poderá ser interpretada no sentido de conceder qualquer direito a um Estado, grupo ou indivíduo para empreender actividades ou realizar actos que levem à violação de qualquer dos direitos e liberdades reconhecidos no Pacto ou à sua limitação em maior medida do que nele previsto.
2. Não poderá admitir-se restrição ou prejuízo de nenhum dos direitos humanos fundamentais reconhecidos ou vigentes num Estado-Signatário em virtude de leis, convenções, regulamentos ou costumes, sob pretexto de que o presente Pacto não os reconhece ou os reconhece em menor grau.

### PARTE III

#### Artigo 6.º

1. O direito à vida é inerente à pessoa humana. Este direito está protegido por lei. Ninguém pode ser arbitrariamente privado da vida.
2. Nos países que não tenham abolido a pena capital, só pode ser imposta a pena de morte para os crimes mais graves, em conformidade com a legislação em vigor no momento em que se cometeu o crime, e que não seja contrária às disposições do presente Pacto nem da Convenção para a prevenção e punição do crime de genocídio. Esta pena só poderá ser aplicada em cumprimento de sentença definitiva de um tribunal competente.
3. Quando a privação da vida constituir crime de genocídio entende-se que nada do disposto neste artigo eximirá os Estados-Signatários do cumprimento de qualquer das obrigações assumidas em virtude das disposições da Convenção para a prevenção e punição do crime de genocídio.
4. Toda a pessoa condenada à morte terá direito a solicitar o indulto ou a comutação da pena. A amnistia, o indulto ou a comutação da pena capital poderão ser concedidos em todos os casos.
5. A pena de morte não poderá ser imposta por crimes cometidos por pessoas com menos de 18 anos de idade, nem se aplicará a mulheres grávidas.
6. Nenhuma disposição deste artigo poderá ser invocada por um Estado-Signatário no presente Pacto para retardar ou impedir a abolição da pena capital.

#### Artigo 7.º

Ninguém poderá ser submetido a torturas, penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes. Em particular, ninguém será submetido sem o seu livre consentimento a experiências médicas ou científicas.

#### Artigo 8.º

1. Ninguém será mantido em escravatura. A escravatura e o tráfico de escravos são proibidos sob todas as formas.
2. Ninguém pode ser submetido a servidão.
3. *a)* Ninguém será constrangido a executar trabalho forçado ou, obrigatório;  
*b)* A alínea anterior não poderá ser interpretada no sentido de proibir, em países em que certos crimes podem ser punidos com pena de prisão acompanhada de trabalhos forçados,

o cumprimento de uma pena de trabalhos forçados imposta por um tribunal competente;

c) Não será considerado trabalho forçado ou obrigatório para efeitos deste parágrafo:

i) Os trabalhos ou serviços que, salvo os mencionados na alínea b), são normalmente exigidos a uma pessoa presa em virtude de uma decisão judicial legalmente aplicada, ou a uma pessoa que tendo sido presa em virtude de tal decisão se encontre em liberdade condicional;

II.) O serviço de carácter militar e, nos países em que se admite a objecção de consciência, o serviço cívico que devem prestar, conforme a lei, aqueles que se oponham ao serviço militar por esta razão;

III) O serviço imposto em casos de emergência ou calamidade que ameacem a vida ou o bem-estar da comunidade;

IV) O trabalho ou serviço que faça parte das obrigações cívicas normais.

#### Artigo 9.º

1. Todo o indivíduo tem direito à liberdade e à segurança pessoais. Ninguém poderá ser submetido a detenção ou prisão arbitrárias. Ninguém poderá ser privado da sua liberdade, excepto pelos motivos fixados por lei e de acordo com os procedimentos nela estabelecidos.
2. Toda a pessoa detida será informada, no momento da sua detenção, das razões da mesma, e notificada, no mais breve prazo, da acusação contra ela formulada.
3. Toda a pessoa detida ou presa devido a uma infracção penal será presente, no mais breve prazo, a um juiz ou outro funcionário autorizado por lei para exercer funções judiciais, e terá direito a ser julgada dentro de um prazo razoável ou a ser posta em liberdade. A prisão preventiva não deve constituir regra geral, contudo, a liberdade deve estar condicionada por garantias que assegurem a comparência do acusado no acto de juízo ou em qualquer outro momento das diligências processuais, ou para a execução da sentença.
4. Toda a pessoa que seja privada de liberdade em virtude de detenção ou prisão tem direito a recorrer a um tribunal, a fim de que este se pronuncie, com a brevidade possível, sobre a legalidade da sua prisão e ordene a sua liberdade, se a prisão for ilegal.
5. Toda a pessoa que tenha sido detida ou presa ilegalmente tem o direito a obter uma indenização.

#### Artigo 10.º

1. Toda a pessoa privada de liberdade será tratada humanamente e com o respeito devido à dignidade inerente ao ser humano.
2. a) Os argüidos ficam separados dos condenados, salvo em circunstâncias excepcionais e serão submetidos a um tratamento diferente, adequado à sua condição de pessoas não condenadas;  
b) Os argüidos menores ficam separados dos adultos e deverão ser levados a julgamento nos tribunais de justiça com a maior brevidade possível.
3. O regime penitenciário terá como finalidade o melhoramento e a readaptação social dos detidos. Os delinquentes menores estarão separados dos adultos e serão submetidos a um tratamento adequado à sua idade e condição jurídica.

**Artigo 11.º**

Ninguém será encarcerado pelo simples facto de não poder cumprir uma obrigação contratual.

**Artigo 12.º**

1. Toda a pessoa que se encontre legalmente no território de um Estado terá direito de nele circular e aí residir livremente.
2. Toda a pessoa terá direito de sair livremente de qualquer país, inclusivamente do próprio.
3. Os direitos anteriormente mencionados não poderão ser objecto de restrições, salvo quando estas estejam previstas na lei e sejam necessárias para proteger a segurança nacional, a ordem pública, a saúde ou a moral públicas, bem como os direitos e liberdades de terceiros, que sejam compatíveis com os restantes direitos reconhecidos no presente Pacto.
4. Ninguém pode ser arbitrariamente privado do direito de entrar no seu próprio país.

**Artigo 13.º**

O estrangeiro que se encontre legalmente no território de um Estado-Signatário no presente Pacto, só poderá ser expulso do mesmo em cumprimento de uma decisão conforme a lei; e, a menos que se apliquem razões imperiosas de segurança nacional, ser-lhe-á permitido expor as razões que lhe assistem contrárias à sua expulsão, assim como submeter o seu caso a revisão perante a autoridade competente ou perante a pessoa ou pessoas especialmente designadas pela referida autoridade competente, fazendo-se representar para esse efeito.

**Artigo 14.º**

1. Todas as pessoas são iguais perante os tribunais. Toda a pessoa terá direito a ser ouvida publicamente e com as devidas garantias por um tribunal competente, segundo a lei, independente e imparcial, na determinação dos fundamentos de qualquer acusação de carácter penal contra ela formulada ou para a determinação dos seus direitos ou obrigações de carácter civil. A imprensa e o público poderão ser excluídos da totalidade ou parte das sessões de julgamento por motivos de ordem moral, de ordem pública ou de segurança nacional numa sociedade democrática, ou quando o exija o interesse da vida privada das partes ou, na medida estritamente necessária em opinião do tribunal, quando por circunstâncias especiais o aspecto da publicidade possa prejudicar os interesses da justiça; porém, toda a sentença será pública, excepto nos casos em que o interesse de menores de idade exija o contrário, ou nas acções referentes a litígios matrimoniais ou tutela de menores.
2. Qualquer pessoa acusada de um delito tem direito a que se presuma a sua inocência até que se prove a sua culpa conforme a lei.
3. Durante o processo, toda a pessoa acusada de um delito terá direito, em plena igualdade, às seguintes garantias mínimas:
  - a) A ser informada no mais curto prazo, em língua que entenda e de forma detalhada, da natureza e causas da acusação contra ela formulada;

- b) A dispor do tempo e dos meios adequados para a preparação da sua defesa e a comunicar com um defensor de sua escolha;
- c) A ser julgada sem adiamentos indevidos;
- d) A apresentar-se em julgamento e a defender-se pessoalmente ou ser assistida por um defensor de sua escolha; a ser informada, se não tiver defensor, do direito que lhe assiste a tê-lo e, sempre que o interesse da justiça o exija, a que seja nomeado um defensor oficioso, gratuitamente, se não carecer de meios suficientes para o remunerar;
- e) A interrogar ou fazer interrogar as testemunhas de acusação e a obter a comparência das testemunhas de defesa e que estas sejam interrogadas nas mesmas condições que as testemunhas de acusação;
- f) A ser assistida gratuitamente por um intérprete, se não compreender ou não falar a língua usada no tribunal;
- g) A não ser obrigada a prestar declarações contra si própria nem a confessar-se culpada.
4. Numa acção judicial aplicada a menores de idade para efeitos penais ter-se-á em conta a sua condição e a importância de estimular a sua readaptação social.
  5. Toda a pessoa declarada culpada de um delito terá direito a que a sentença e a pena que lhe foram impostas sejam submetidas a um tribunal superior, conforme o previsto na lei.
  6. Quando uma sentença condenatória definitiva tenha sido posteriormente revogada, ou o condenado tenha sido indultado por ter produzido ou descoberto um facto plenamente probatório de se ter cometido um erro judicial, a pessoa que tenha sofrido uma pena como resultado dessa sentença deverá ser indemnizada, conforme previsto na lei, a menos que se demonstre que lhe seja imputável, na totalidade ou em parte, não se ter revelado, em tempo útil, o facto desconhecido.
  7. Ninguém pode ser julgado nem punido por um delito pelo qual tenha já sido condenado ou absolvido por uma sentença definitiva, de acordo com a lei e o procedimento penal de cada país.

#### Artigo 15.º

1. Ninguém será condenado por acções ou omissões que, no momento em que foram cometidos, não constituíam delitos segundo o direito nacional ou internacional. Igualmente não poderá ser imposta uma pena mais grave do que a aplicável no momento em que o delito foi cometido. Se, posteriormente, a lei determinar a aplicação de um regime mais favorável, o infractor beneficiará consequentemente.
2. O disposto no presente artigo não invalida a sentença ou a pena atribuída por acções ou omissões que, no momento em que foram cometidos, constituíam delitos segundo os princípios gerais de direito reconhecidos pela comunidade internacional.

#### Artigo 16.º

Todo o ser humano tem direito ao reconhecimento em todos os lugares da sua personalidade jurídica.

#### Artigo 17.º

1. Ninguém será objecto de ingerências arbitrárias ou ilegais na sua vida privada, na sua família, no seu domicílio ou na sua correspondência, nem de ataques ilegais à sua honra e reputação.
2. Toda a pessoa tem direito a protecção da lei contra essas ingerências ou esses ataques.

#### **Artigo 18.º**

1. Toda a pessoa tem direito à liberdade de pensamento, de consciência e de religião; este direito inclui a liberdade de ter ou de adoptar a religião ou as crenças de sua escolha, assim como a liberdade de manifestar a sua religião ou as suas crenças, individual ou colectivamente, tanto em público como em privado, pelo culto, pela celebração dos ritos, pela prática e pelo ensino.
2. Ninguém será objecto de medidas coercivas que possam prejudicar a sua liberdade de ter ou de adoptar a religião ou as crenças e sua escolha.
3. A liberdade de manifestar a sua religião ou as suas crenças só pode ser objecto de restrições que, estando previstas na lei, sejam necessárias para a protecção da segurança, da ordem, da saúde e da moral públicas, ou para a protecção dos direitos e liberdades fundamentais de outrem.
4. Os Estados-Signatários no presente Pacto comprometem-se a respeitar a liberdade dos pais e dos tutores legais, se for o caso, de modo a garantir que os filhos recebam uma educação religiosa e moral que esteja de acordo com as suas próprias convicções.

#### **Artigo 19.º**

1. Ninguém pode ser discriminado por causa das suas opiniões.
2. Toda a pessoa tem direito à liberdade de expressão; este direito compreende a liberdade de procurar, receber e divulgar informações e idéias de toda a índole sem consideração de fronteiras, seja oralmente, por escrito, de forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo que escolher.
3. O exercício do direito previsto no parágrafo 2 deste artigo implica deveres e responsabilidades especiais. Por conseguinte, pode estar sujeito a certas restrições, expressamente previstas na lei, e que sejam necessárias para:
  - a) Assegurar o respeito pelos direitos e a reputação de outrem;
  - b) A protecção da segurança nacional, a ordem pública ou a saúde ou a moral públicas.

#### **Artigo 20.º**

1. Toda a propaganda a favor da guerra estará proibida por lei.
2. Toda a apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitação à discriminação, à hostilidade ou à violência estará proibida por lei.

#### **Artigo 21.º**

É reconhecido o direito de reunião pacífica. O exercício deste direito só pode ser objecto de restrições, previstas na lei, necessárias numa sociedade democrática, no interesse da

segurança nacional, da segurança pública ou da ordem pública ou para proteger a saúde e a moral públicas ou os direitos e liberdades de outrem.

#### Artigo 22.º

1. Toda a pessoa tem direito a associar-se livremente com outras, incluindo o direito de fundar sindicatos e filiar-se neles para protecção dos seus interesses.
2. O exercício deste direito só pode ser objecto de restrições, previstas na lei, necessárias numa sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança pública ou da ordem pública ou para proteger a saúde e a moral públicas ou os direitos e liberdades de outrem. O presente artigo não impedirá que sejam impostas restrições legais ao exercício deste direito quando se tratar de membros das forças armadas e da polícia.
3. Nenhuma disposição deste artigo autoriza que os Estados-Signatários na Convenção da Organização Internacional do Trabalho de 1948, relativa à liberdade sindical e à protecção do direito de sindicalização, adoptem medidas legislativas que possam prejudicar as garantias nela previstas nem a aplicar a lei de maneira que possa prejudicar essas garantias.

#### Artigo 23.º

1. A família é o elemento natural e fundamental da sociedade e tem direito à protecção da sociedade e do Estado.
2. Reconhece-se o direito do homem e da mulher de contrair matrimonio e constituir família, a partir da idade núbil.
3. O casamento não pode celebrar-se sem o livre e pleno consentimento dos futuros cônjuges.
4. Os Estados-Signatários no presente Pacto tomarão as medidas adequadas para assegurar a igualdade de direitos e de responsabilidades de ambos os cônjuges quanto ao casamento, durante o casamento e em caso de dissolução. No caso de dissolução, serão adoptadas disposições que assegurem a protecção necessária aos filhos.

#### Artigo 24.º

1. Toda a criança tem direito, sem discriminação alguma por motivos de raça, cor, sexo, língua, religião, origem nacional ou social, posição económica ou nascimento, às medidas de protecção que a sua condição de menor exige, tanto por parte da sua família como da sociedade e do Estado.
2. Toda a criança será registada imediatamente após o seu nascimento e deverá ter um nome.
3. Toda a criança tem direito a adquirir uma nacionalidade.

#### Artigo 25.º

Todos os cidadãos gozarão, sem qualquer das distinções mencionadas no artigo 2.º, e sem restrições indevidas, dos seguintes direitos e oportunidades:

- a) Participar na direcção dos assuntos públicos, quer directamente, quer por intermédio de representantes livremente eleitos;

- b) Votar e ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal, por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores;
- c) Ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas do seu país.

#### **Artigo 26.º**

Todas as pessoas são iguais perante a lei e têm direito, sem discriminação, a igual protecção da lei. A este respeito, a lei proibirá toda a discriminação e garantirá a todas as pessoas protecção igual e efectiva contra qualquer discriminação por motivos de raça, cor, sexo, língua, religião, opiniões políticas ou outras, origem nacional ou social, posição económica, nascimento ou qualquer outra condição social.

#### **Artigo 27.º**

Nos Estados em que existam minorias étnicas, religiosas ou lingüísticas, não será negado o direito que assiste às pessoas que pertençam a essas minorias, em conjunto com os restantes membros do seu grupo, a ter a sua própria vida cultural, a professar e praticar a sua própria religião e a utilizar a sua própria língua.

### **PARTE IV**

#### **Artigo 28.º**

1. Será criado um Comitê de Direitos Humanos (a seguir denominado o Comitê), composto por dezoito membros, que desempenhará as funções que se indicam adiante.
2. O Comitê será composto de nacionais dos Estados-Signatários no presente Pacto, que deverão ser pessoas de grande integridade moral com reconhecida competência em matéria de direitos humanos. Será tomada em consideração a utilidade da participação de algumas pessoas que tenham experiência jurídica.
3. Os membros do Comitê serão eleitos e exercerão as suas funções a título pessoal.

#### **Artigo 29.º**

1. Os membros do Comitê serão eleitos entre pessoas que reúnam as condições previstas no artigo 28.º, propostas para o efeito pelos Estados-Signatários no presente Pacto por votação secreta.
2. Cada Estado-Signatário no presente Pacto poderá propor até duas pessoas. Estas pessoas serão nacionais dos Estados proponentes.
3. A mesma pessoa pode ser proposta mais de uma vez.

#### **Artigo 30.º**

1. A primeira eleição realizar-se-á, o mais tardar, seis meses após a data de entrada em vigor do presente Pacto.
2. Pelo menos quatro meses antes da data da eleição do Comitê, sempre que não se trate de uma eleição para preencher uma vaga declarada em conformidade com o artigo 34., o

Secretário-Geral das Nações Unidas convidará, por escrito, os Estados-Signatários no presente Pacto a apresentarem os seus candidatos para o Comitê no prazo de três meses.

3. O Secretário-Geral das Nações Unidas elaborará uma lista por ordem alfabética dos candidatos que tenham sido apresentados, com a indicação dos Estados-Signatários que os designaram e transmiti-la-á aos Estados-Signatários no presente Pacto o mais tardar um mês antes da data de cada eleição.
4. A eleição dos membros do Comitê será efectuada numa reunião dos Estados-Signatários convocada pelo Secretário-Geral das Nações Unidas na Sede da Organização. Nessa reunião, para a qual o quorum estará constituído por dois terços dos Estados-Signatários, serão eleitos membros do Comitê, os candidatos que obtenham o maior número de votos e a maioria absoluta dos votos dos representantes dos Estados-Signatários presentes e votantes.

#### **Artigo 31.º**

1. O Comitê não poderá integrar mais de um nacional de um mesmo Estado.
2. Na eleição do Comitê há que ter em conta uma distribuição geográfica equitativa dos membros, da representação das diferentes formas de civilização e dos principais sistemas jurídicos.

#### **Artigo 32.º**

1. Os membros do Comitê são eleitos por um período de quatro anos. Poderão ser reeleitos se for apresentada de novo a sua candidatura. Contudo, os mandatos de nove dos membros eleitos na primeira eleição expiram ao fim de dois anos. Imediatamente após a primeira eleição, o Presidente da reunião mencionada no parágrafo 4 do artigo 30. designará, por sorteio, os nomes destes nove membros.
2. As eleições, que se realizam quando terminar o mandato, serão efectuadas de acordo com os artigos anteriores desta parte do presente Pacto.

#### **Artigo 33.º**

1. Se os restantes membros decidirem por unanimidade, que um membro do Comitê deixou de desempenhar as suas funções por outra razão que não seja a de ausência temporária, o Presidente do Comitê notificará do facto o Secretário-Geral das Nações Unidas, que declarará vago o posto do referido membro.
2. Em caso de morte ou renúncia de um membro do Comitê, o Presidente notificará imediatamente o Secretário-Geral das Nações Unidas, que declarará vago o posto, desde a data do falecimento ou desde a data em que a renúncia seja efectiva.

#### **Artigo 34.º**

1. Se for declarada uma vaga em conformidade com o artigo 33. e se o mandato do membro que vai ser substituído não expirar dentro dos seis meses após a declaração da referida vaga, o Secretário-Geral das Nações Unidas notificará cada um dos Estados-Signatários

no presente Pacto, os quais, para preencher a vaga, poderão apresentar candidatos no prazo de dois meses, de acordo com o disposto no parágrafo 2 do artigo 29..

2. O Secretário-Geral das Nações Unidas elaborará uma lista por ordem alfabética dos candidatos assim designados e transmiti-la-á aos Estados-Signatários no presente Pacto. A eleição para preencher a vaga verificar-se-á em conformidade com as disposições pertinentes desta parte do presente Pacto.
3. Todo o membro do Comitê que tenha sido eleito para preencher uma vaga, declarada em conformidade com o artigo 33.º, ocupará o cargo até ao termo do mandato do membro que deixa o posto vago no Comitê conforme o disposto nesse artigo.

#### **Artigo 35.º**

Os membros do Comitê, mediante prévia aprovação da Assembléia Geral das Nações Unidas, receberão emolumentos dos fundos das Nações Unidas, da forma e nas condições que a Assembléia Geral determinar, tendo em conta a importância das funções do Comitê.

#### **Artigo 36.º**

O Secretário-Geral das Nações Unidas proporcionará os meios humanos e os serviços necessários para o desempenho eficaz das funções do Comitê em virtude do presente Pacto.

#### **Artigo 37.º**

1. O Secretário-Geral das Nações Unidas convocará a primeira reunião do Comitê na sede das Nações Unidas.
2. Após a sua primeira reunião, o Comitê reunirá como previsto no seu regulamento.
3. O Comitê reunirá normalmente na sede das Nações Unidas ou nos escritórios das Nações Unidas em Genebra.

#### **Artigo 38.º**

Antes de entrarem em funções, os membros do Comitê declararão solenemente em sessão pública do Comitê que desempenharão o que lhes foi cometido com toda a imparcialidade e consciência.

#### **Artigo 39.º**

1. O Comitê elegerá a sua Mesa por um período de dois anos. Os membros da Mesa poderão ser reeleitos.
2. O Comitê elaborará o seu próprio regulamento, no qual constará, entre outras disposições, que:
  - a) Doze membros constituirão quorum;
  - b) As decisões do Comitê serão tomadas por maioria de votos dos membros presentes.

#### **Artigo 40.º**

1. Os Estados-Signatários no presente Pacto comprometem-se a apresentar relatórios sobre as disposições que tenham adoptado e que tornem efectivos os direitos reconhecidos no Pacto e sobre a evolução realizada no que se refere ao gozo desses direitos:
  - a) No prazo de um ano a contar da data de entrada em vigor do presente Pacto no que diz respeito aos Estados-Signatários interessados;
  - b) Seguidamente, cada vez que o Comitê o solicite.
2. Todos os relatórios serão apresentados ao Secretário-Geral das Nações Unidas que os transmitirá ao Comitê para análise. Os relatórios indicarão os factores e dificuldades, se os houver, que afectam a aplicação do presente Pacto.
3. O Secretário-Geral das Nações Unidas, após consulta ao Comitê, poderá transmitir aos organismos especializados interessados, cópias dos extractos dos relatórios que sejam da sua competência.
4. O Comitê estudará os relatórios apresentados pelos Estados-Signatários no presente Pacto. Transmitirá os relatórios e comentários gerais que considere oportunos aos Estados-Signatários. O Comitê poderá também transmitir ao Conselho Económico e Social esses comentários, juntamente com cópia dos relatórios que tenha recebido dos Estados-Signatários no Pacto.
5. Os Estados-Signatários poderão apresentar ao Comitê observações sobre qualquer comentário efectuado de acordo com o parágrafo 4 do presente artigo.

#### Artigo 41.º

1 - De acordo com o presente artigo, todo o Estado-Signatário no presente Pacto poderá declarar em qualquer momento que reconhece a competência do Comitê para receber e analisar as comunicações em que um Estado alegue que outro Estado-Signatário não cumpre as obrigações que lhe impõe este Pacto. As comunicações efectuadas em virtude do presente artigo só poderão ser admitidas e analisadas se apresentadas por um Estado-Signatário que tenha feito uma declaração na qual reconheça, no que se refere a si próprio, a competência do Comitê. O Comitê não admitirá qualquer comunicação relativa a um Estado-Signatário que não tenha feito essa declaração. As comunicações recebidas em virtude deste artigo serão efectuadas em conformidade com o seguinte procedimento:

- a) Se um Estado-Signatário no presente Pacto considera que um outro Estado-Signatário não cumpre as disposições do presente Pacto, poderá apresentar o assunto a atenção desse Estado mediante uma comunicação escrita. Num prazo de três meses, a contar da data de recepção da comunicação, o Estado destinatário proporcionará ao Estado que tenha enviado a comunicação, uma explicação ou qualquer outra declaração por escrito que esclareça o assunto, a qual fará referência, até onde seja possível e pertinente, aos procedimentos nacionais e aos recursos adoptados, em trâmite ou que podem ser utilizados a esse respeito;
- b) Se o assunto não se resolver de modo satisfatório para os dois Estados-Signatários interessados num prazo de seis meses a partir da data em que o Estado destinatário tenha recebido a primeira comunicação, qualquer um de ambos os Estados-Signatários interessados terá direito a submetê-lo ao Comitê, mediante notificação dirigida ao Comitê e ao outro Estado;
- c) O Comitê tomará conhecimento do assunto que lhe é submetido depois de se ter certificado que foram interpostos e esgotados nesse assunto todos os recursos da

jurisdição interna de que se possa dispor, de acordo com os princípios do direito internacional geralmente admitidos. Esta regra não será aplicada quando a tramitação dos mencionados recursos se prolongar injustificadamente;

d) O Comitê realizará as suas sessões à porta fechada quando analisar as comunicações previstas no presente artigo;

e) Com excepção das disposições da alínea c), o Comitê colocará os seus bons officios à disposição dos Estados-Signatários interessados a fim de chegar a uma solução amigável, baseada no respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais reconhecidos no presente Pacto;

f) Sempre que um assunto lhe seja submetido, o Comitê poderá pedir aos Estados-Signatários interessados a que se faz referência na alínea b) que disponibilizem qualquer informação pertinente;

g) Os Estados-Signatários interessados a que se faz referência na alínea b) terão direito a estar representados quando se proceder à análise do assunto no Comitê e a apresentar exposições verbalmente, ou por escrito, ou de ambos os modos;

h) O Comitê, dentro dos doze meses seguintes à data de recepção da notificação mencionada na alínea b), apresentará um relatório no qual:

- i) Se tiver chegado a uma solução conforme o disposto na alínea e), limitar-se-á a uma breve exposição dos factos e da solução alcançada;
- II.) Se não tiver chegado a uma solução conforme o disposto na alínea e), limitar-se-á a uma breve exposição dos factos e anexará as exposições escritas e as actas das exposições verbais que tenham feito os Estados-Signatários interessados.

Para cada assunto, será enviado o relatório aos Estados-Signatários interessados.

2 - As disposições do presente artigo entrarão em vigor quando dez Estados-Signatários no presente Pacto tenham efectuado as declarações a que se faz referência no parágrafo 1 do presente artigo. Essas declarações serão depositadas pelos Estados-Signatários junto do Secretário-Geral das Nações Unidas, que enviará cópia das mesmas aos restantes Estados-Signatários. Qualquer declaração poderá ser retirada em qualquer momento, mediante notificação dirigida ao Secretário-Geral. No entanto, o facto de se retirar uma declaração não constituirá obstáculo para que se analise qualquer assunto que seja objecto de uma comunicação já transmitida em virtude deste artigo; não será admitida qualquer nova comunicação de um Estado-Signatário caso o Secretário-Geral das Nações Unidas tenha recebido a notificação de retirada da declaração, a menos que o Estado-Signatário interessado tenha efectuado uma nova declaração.

#### Artigo 42.º

1. a) Se um assunto remetido ao Comitê conforme o artigo 41.º não for resolvido de modo satisfatório para os Estados-Signatários interessados, o Comitê, com o prévio consentimento daqueles, poderá designar uma Comissão Especial de Conciliação (a seguir denominada a Comissão). A Comissão colocará à disposição dos Estados-Signatários interessados os seus bons officios a fim de chegar a uma solução amigável sobre o assunto, baseada no respeito pelo presente Pacto;
- b) A Comissão será composta por cinco pessoas aceites pelos Estados-Signatários interessados. Se decorridos três meses, os Estados-Signatários interessados não tiverem

chegado a acordo sobre a composição, no todo ou em parte, da Comissão, os membros da Comissão sobre os que não tenha havido acordo serão eleitos pelo Comitê, de entre os seus próprios membros, por votação secreta e por maioria de dois terços.

2. Os membros da Comissão exercerão as suas funções a título pessoal. Não serão nacionais dos Estados-Signatários interessados, de nenhum Estado que não seja parte no presente Pacto, nem de nenhum Estado-Signatário que não tenha efectuado a declaração prevista no artigo 41.º.
3. A Comissão elegerá o seu próprio Presidente e aprovará o seu próprio regulamento.
4. As reuniões da Comissão realizar-se-ão normalmente na sede das Nações Unidas ou nos escritórios das Nações Unidas em Genebra. Contudo, poderão realizar-se em qualquer outro lugar conveniente que a Comissão acorde após consulta ao Secretário-Geral das Nações Unidas e aos Estados-Signatários interessados.
5. O secretariado previsto no artigo 36.º prestará também serviços às comissões que se criem em virtude do presente artigo.
6. A informação recebida e estudada pelo Comitê será disponibilizada à Comissão e esta poderá pedir aos Estados-Signatários interessados que disponibilizem qualquer outra informação pertinente.
7. Quando a Comissão tiver analisado o assunto em todos os seus aspectos, num prazo não superior a doze meses após ter tomado conhecimento do mesmo, apresentará ao Presidente do Comitê um relatório para ser transmitido aos Estados-Signatários interessados:
  - a) Se a Comissão não puder completar a sua análise sobre o assunto dentro dos doze meses, o seu relatório limitar-se-á a uma breve exposição da situação em que se encontra a sua análise;
  - b) Se for alcançada uma solução amigável, baseada no respeito pelos direitos humanos reconhecidos no presente Pacto, o relatório da Comissão limitar-se-á a uma breve exposição dos factos e da solução alcançada;
  - c) Se não for alcançada uma solução no sentido da alínea b), o relatório da Comissão incluirá as suas conclusões sobre todas as questões de facto pertinentes levantado entre os Estados-Signatários interessados, e as suas observações acerca das possibilidades de uma solução amigável do assunto; esse relatório conterá também as exposições escritas e uma acta das exposições orais efectuadas pelos Estados-Signatários interessados;
  - d) Se o relatório da Comissão for apresentado em virtude da alínea c), os Estados-Signatários interessados notificarão o Presidente do Comitê, no prazo de três meses após a recepção do relatório, se aceitam ou não os termos do relatório da Comissão.
8. As disposições deste artigo não afectam as funções do Comitê previstas no artigo 41.º.
9. Os Estados-Signatários interessados compartilharão por igual nos gastos dos membros da Comissão, de acordo com o cálculo a efectuar pelo Secretário-Geral das Nações Unidas.
10. O Secretário-Geral das Nações Unidas poderá sufragar, caso seja necessário, os gastos dos membros da Comissão, antes de os Estados-Signatários interessados reembolsarem esses gastos, conforme o parágrafo 9 do presente artigo.

#### **Artigo 43.º**

Os membros do Comitê e os membros das comissões especiais de conciliação designados conforme o artigo 42.º terão direito a facilidades, privilégios e imunidades concedidas aos

especialistas que desempenham missões para as Nações Unidas, de acordo com o disposto nas secções pertinentes da Convenção sobre os privilégios e imunidades das Nações Unidas.

#### **Artigo 44.º**

As disposições sobre a aplicação do presente Pacto serão executadas sem prejuízo dos procedimentos previstos em matéria de direitos humanos pelos instrumentos constitutivos e convenções das Nações Unidas e dos organismos especializados e não impedirão que os Estados-Signatários recorram a outros procedimentos para resolver controvérsias, em conformidade com convênios internacionais gerais ou especiais vigentes entre eles.

#### **Artigo 45.º**

O Comitê apresentará à Assembléia Geral das Nações Unidas, por intermédio do Conselho Económico e Social, um relatório anual sobre as suas actividades.

### **PARTE V**

#### **Artigo 46.º**

Nenhuma disposição do presente Pacto deverá ser interpretada em prejuízo das disposições da Carta das Nações Unidas ou das constituições dos organismos especializados que definem as atribuições dos diversos órgãos das Nações Unidas e dos organismos especializados sobre as matérias a que se refere o presente Pacto.

#### **Artigo 47.º**

Nenhuma disposição do presente Pacto deverá ser interpretada em prejuízo do direito inerente a todos os povos de gozar e utilizar plena e livremente as suas riquezas e recursos naturais.

### **PARTE VI**

#### **Artigo 48.º**

1. O presente Pacto estará aberto à assinatura de todos os Estados-Membros das Nações Unidas ou membros de qualquer organismo especializado, assim como de todo o Estado-Signatário no Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça e de qualquer outro Estado convidado pela Assembléia Geral das Nações Unidas a ser parte no presente Pacto.
2. O presente Pacto está sujeito a ratificação. Os instrumentos de ratificação serão depositados junto do Secretário-Geral das Nações Unidas.
3. O presente Pacto ficará aberto à adesão de qualquer dos Estados mencionados no parágrafo 1 do presente artigo.
4. A adesão será efectuada mediante depósito de um instrumento de adesão junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas.
5. O Secretário-Geral das Nações Unidas informará todos os Estados que tenham assinado o presente Pacto, ou que a ele aderiram, do depósito de cada um dos instrumentos de ratificação ou de adesão.

**Artigo 49.º**

1. O presente Pacto entrará em vigor decorridos três meses após a data em que tenha sido depositado o trigésimo quinto instrumento de ratificação ou de adesão junto do Secretário-Geral das Nações Unidas.
2. Para cada Estado que ratifique o presente Pacto, ou a ele adira, depois de ter sido depositado o trigésimo quinto instrumento de ratificação ou de adesão, o Pacto entrará em vigor decorridos três meses após a data em que esse Estado tenha depositado o seu instrumento de ratificação ou de adesão.

**Artigo 50.º**

As disposições do presente Pacto serão aplicáveis a todas as partes componentes dos Estados federais, sem restrição nem excepção alguma.

**Artigo 51.º**

1. Todo o Estado-Signatário no presente Pacto poderá propor alterações e depositá-las junto do Secretário-Geral das Nações Unidas. O Secretário-Geral comunicará as alterações propostas aos Estados-Signatários no presente Pacto, solicitando-lhes que o notifiquem se desejam a convocação de uma conferência dos Estados-Signatários com o fim de analisar as propostas e submetê-las a votação. Se pelo menos um terço dos Estados se declarar a favor de tal convocatória, o Secretário-Geral convocará uma conferência sob os auspícios das Nações Unidas. Toda a alteração adoptada pela maioria dos Estados presentes e votantes na conferência será submetida à aprovação da Assembléia Geral das Nações Unidas
2. Essas alterações entrarão em vigor quando forem aprovadas pela Assembléia Geral das Nações Unidas e aceites por uma maioria de dois terços dos Estados-Signatários no presente Pacto, em conformidade com os seus respectivos procedimentos constitucionais.
3. Ao entrarem em vigor, essas alterações serão obrigatórias para os Estados-Signatários que as tenham aceite, enquanto que os restantes Estados-Signatários continuarão obrigados pelas disposições do presente Pacto e por qualquer alteração anterior que tenham aceiteado.

**Artigo 52.º**

Independentemente das notificações previstas no parágrafo 5 do artigo 48.º, o Secretário-Geral das Nações Unidas comunicará a todos os Estados mencionados no parágrafo 1 do mesmo artigo:

- a) As assinaturas, ratificações e adesões de acordo com o disposto no artigo 48.º;
- b) A data em que entre em vigor o presente Pacto, conforme o disposto no artigo 49., e a data em que entrem em vigor as alterações a que se faz referência no artigo 51..

**Artigo 53.º**

1. O presente Pacto, cujos textos em chinês, espanhol, francês, inglês e russo são igualmente autênticos, será depositado nos arquivos das Nações Unidas.
2. O Secretário-Geral das Nações Unidas enviará cópias certificadas do presente Pacto a todos os Estados mencionados no artigo 48.º.

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

### **Preâmbulo**

Os Estados-partes no presente Pacto,

Considerando que, em conformidade com os princípios proclamados na Carta das Nações Unidas, o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e dos seus direitos iguais e inalienáveis constitui o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo,

Reconhecendo que esses direitos decorrem da dignidade inerente à pessoa humana,

Reconhecendo que, em conformidade com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o ideal do ser humano livre, 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 econômicos, sociais e culturais, assim como de seus direitos civis e políticos,

Considerando que a Carta das Nações Unidas impõe aos Estados a obrigação de promover o respeito universal e efetivo dos direitos e das liberdades da pessoa humana,

Compreendendo que o indivíduo, por ter deveres para com seus semelhantes e para com a coletividade a que pertence, tem a obrigação de lutar pela promoção e observância dos direitos reconhecidos no presente Pacto,

Acordam o seguinte:

### **PARTE I**

Artigo 1º - 1. Todos os povos têm o direito à autodeterminação. Em virtude desse direito, determinam livremente seu estatuto político e asseguram livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural.

2. Para a consecução de seus objetivos, todos os povos podem dispor livremente de suas riquezas e de seus recursos naturais, sem prejuízo das obrigações decorrentes da cooperação econômica internacional, baseada no princípio do proveito mútuo e do Direito Internacional. Em caso algum poderá um povo ser privado de seus próprios meios de subsistência.

3. Os Estados-partes no presente Pacto, inclusive aqueles que tenham a responsabilidade de administrar territórios não autônomos e territórios sob tutela, deverão promover o exercício do direito à autodeterminação e respeitar esse direito, em conformidade com as disposições da Carta das Nações Unidas.

**PARTE II**

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

2. Os Estados-partes no presente Pacto comprometem-se a garantir que os direitos nele enunciados se exercerão sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer outra situação.

3. Os países em desenvolvimento, levando devidamente em consideração os direitos humanos e a situação econômica nacional, poderão determinar em que medida garantirão os direitos econômicos reconhecidos no presente Pacto àqueles que não sejam seus nacionais.

Artigo 3º - Os Estados-partes no presente Pacto comprometem-se a assegurar a homens e mulheres igualdade no gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais enumerados no presente Pacto.

Artigo 4º Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem que, no exercício dos direitos assegurados em conformidade com o presente Pacto pelo Estado, este poderá submeter tais direitos unicamente às limitações estabelecidas em lei, somente na medida compatível com a natureza desses direitos e exclusivamente com o objetivo de favorecer o bem-estar geral em uma sociedade democrática.

Artigo 5º - 1. Nenhuma das disposições do presente Pacto poderá ser interpretada no sentido de reconhecer a um Estado, grupo ou indivíduo qualquer direito de dedicar-se a quaisquer atividades ou de praticar quaisquer atos que tenham por objetivo destruir os direitos ou liberdades reconhecidos no presente Pacto 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 país em virtude de leis, convenções, regulamentos ou costumes, sob o pretexto de que o presente Pacto não os reconheça ou os reconheça em menor grau.

**PARTE III**

Artigo 6º - 1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa de Ter a possibilidade de ganhar a vida mediante um trabalho livremente escolhido ou aceito e tomarão medidas apropriadas para salvaguardar esse direito.

2. As medidas que cada Estado-parte no presente Pacto tomará, a fim de assegurar o pleno exercício desse direito, deverão incluir a orientação e a formação técnica e profissional, a elaboração de programas, normas técnicas apropriadas para assegurar um desenvolvimento econômico, social e cultural constante e o pleno emprego produtivo em

condições que salvaguardem aos indivíduos o gozo das liberdades políticas e econômicas fundamentais.

Artigo 7º - Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa de gozar de condições de trabalho justas e favoráveis, que assegurem especialmente:

1. Uma remuneração que proporcione, no mínimo, a todos os trabalhadores;
2. um salário equitativo e uma remuneração igual por um trabalho de igual valor, sem qualquer distinção; em particular, as mulheres deverão ter a garantia de condições de trabalho não inferiores às dos homens e perceber a mesma remuneração que eles, por trabalho igual;
3. uma existência decente para eles e suas famílias, em conformidade com as disposições do presente Pacto;
4. Condições de trabalho seguras e higiênicas;
5. Igual oportunidade para todos de serem promovidos, em seu trabalho, à categoria superior que lhes corresponda, sem outras considerações que as de tempo, de trabalho e de capacidade;
6. O descanso, o lazer, a limitação razoável das horas de trabalho e férias periódicas remuneradas, assim como a remuneração dos feriados.

Artigo 8º - 1. Os Estados-partes no presente Pacto comprometem-se a garantir:

1. O direito de toda pessoa de fundar com outros sindicatos e de filiar-se ao sindicato de sua escolha, sujeitando-se unicamente aos estatutos da organização interessada, com o objetivo de promover e de proteger seus interesses econômicos e sociais. O exercício desse direito só poderá ser objeto das restrições previstas em lei e que sejam necessárias, em uma sociedade democrática, ao interesse da segurança nacional ou da ordem pública, ou para proteger os direitos e as liberdades alheias;
  2. O direito dos sindicatos de formar federações ou confederações nacionais e o direito destas de formar organizações sindicais internacionais ou de filiar-se às mesmas;
  3. O direito dos sindicatos de exercer livremente suas atividades, sem quaisquer limitações além daquelas previstas em lei e que sejam necessárias, em uma sociedade democrática, ao interesse da segurança nacional ou da ordem pública, ou para proteger os direitos e as liberdades das demais pessoas;
  4. O direito de greve, exercido em conformidade com as leis de cada país.
2. O presente artigo não impedirá que se submeta a restrições legais o exercício desses direitos pelos membros das forças armadas, da polícia ou da administração pública.
3. Nenhuma das disposições do presente artigo permitirá que os Estados-partes na Convenção de 1948 da Organização Internacional do Trabalho, relativa à liberdade sindical e à proteção do direito sindical, venham a adotar medidas legislativas que

restringam – ou a aplicar a lei de maneira a restringir – as garantias previstas na referida Convenção.

Artigo 9º - Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa à previdência social, inclusive ao seguro social.

Artigo 10 – Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem que:

1. Deve-se conceder à família, eu é o núcleo natural e fundamental da sociedade, a mais ampla proteção e assistência possíveis, especialmente para a sua constituição e enquanto ela for responsável pela criação e educação dos filhos. O matrimônio deve ser contraído com o livre consentimento dos futuros cônjuges.
2. Deve-se conceder proteção especial às mães por um período de tempo razoável antes e depois do parto. Durante esse período, deve-se conceder às mães que trabalham licença remunerada ou licença acompanhada de benefícios previdenciários adequados.
3. Deve-se adotar medidas especiais de proteção e assistência em prol de todas as crianças e adolescentes, sem distinção alguma por motivo de filiação ou qualquer outra condição. Deve-se proteger as crianças e adolescentes contra a exploração econômica e social. O emprego de crianças e adolescentes, em trabalho que lhes seja nocivo à moral e à saúde, ou que lhes faça correr perigo de vida, ou ainda que lhes venha prejudicar o desenvolvimento normal, será punido por lei. Os Estados devem também estabelecer limites de idade, sob os quais fique proibido e punido por lei o emprego assalariado da mão-de-obra infantil.

Artigo 11 – 1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medida apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

2. Os Estados-partes no presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome, adotarão, individualmente e mediante cooperação internacional, as medidas, inclusive programas concretos, que se façam necessários para:

1. Melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou reforma dos regimes agrários, de maneira que se assegurem a exploração e a utilização mais eficazes dos recursos naturais.
2. Assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentícios mundiais em relação às necessidades, levando-se em conta os problemas tanto dos países importadores quanto dos exportadores de gêneros alimentícios.

Artigo 12 – 1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa de desfrutar o mais elevado nível de saúde física e mental.

2. As medidas que os Estados-partes no presente Pacto deverão adotar, com o fim de assegurar o pleno exercício desse direito, incluirão as medidas que se façam necessárias para assegurar:

1. A diminuição da mortalidade e da mortalidade infantil, bem como o desenvolvimento das crianças.
2. A melhoria de todos os aspectos de higiene do trabalho e do meio ambiente.
3. A prevenção e o tratamento das doenças epidêmicas, endêmicas, profissionais e outras, bem como a luta contra essas doenças.
4. A criação de condições que assegurem a todos assistência médica e serviços médicos em caso de enfermidade.

Artigo 13 – 1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa à educação. Concordam em que a educação deverá visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e a fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. Concordam ainda que a educação deverá capacitar todas as pessoas a participar efetivamente de uma sociedade livre, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e entre todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos e promover as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.

2. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem que, com o objetivo de assegurar o pleno exercício desse direito:

1. A educação primária deverá ser obrigatória e acessível gratuitamente a todos.
2. A educação secundária em suas diferentes formas, inclusive a educação secundária técnica e profissional, deverá ser generalizada e tornar-se acessível a todos, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito.
3. A educação de nível superior deverá igualmente tornar-se acessível a todos, com base na capacidade de cada um, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito.
4. Dever-se-á fomentar e intensificar, na medida do possível, a educação de base para aquelas pessoas não receberam educação primária ou não concluíram o ciclo completo de educação primária.
5. Será preciso prosseguir ativamente o desenvolvimento de uma rede escolar em todos os níveis de ensino, implementar-se um sistema adequado de bolsas de estudo e melhorar continuamente as condições materiais do corpo docente.
6. Os Estados-partes no presente Pacto comprometem-se a respeitar a liberdade dos pais e, quando for o caso, dos tutores legais, de escolher para seus filhos escolas distintas daquelas criadas pelas autoridades públicas, sempre que atendam aos padrões

mínimos de ensino prescritos ou aprovados pelo Estado, e de fazer com que seus filhos venham a receber educação religiosa ou moral que esteja de acordo com suas próprias convicções.

7. Nenhuma das disposições do presente artigo poderá ser interpretada no sentido de restringir a liberdade de indivíduos e de entidades de criar e dirigir instituições de ensino, desde que respeitados os princípios enunciados no parágrafo 1º do presente artigo e que essas instituições observem os padrões mínimos prescritos pelo Estado.

Artigo 14 – Todo Estados-partes no presente Pacto que, no momento em que se tornar Parte, ainda não tenha garantido em seu próprio território ou território sob a sua jurisdição a obrigatoriedade ou a gratuidade da educação primária, se compromete a elaborar e a adotar, dentro de um prazo de dois anos, um plano de ação detalhado destinado à implementação progressiva, dentro de um número razoável de anos estabelecido no próprio plano, do princípio da educação primária obrigatória e gratuita para todos.

Artigo 15 – 1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem a cada indivíduo o direito de:

1. Participar da vida cultural;
  2. Desfrutar o progresso científico e suas aplicações;
  3. Beneficiar-se da proteção dos interesses morais e materiais decorrentes de toda a produção científica, literária ou artística de que seja autor.
2. As medidas que os Estados-partes no presente Pacto deverão adotar com a finalidade de assegurar o pleno exercício desse direito incluirão aquelas necessárias à conservação, ao desenvolvimento e à difusão da ciência e da cultura.
  3. Os Estados-partes no presente Pacto comprometem-se a respeitar a liberdade indispensável à pesquisa científica e à atividade criadora.
  4. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem os benefícios que derivam do fomento e do desenvolvimento da cooperação e das relações internacionais no domínio da ciência e da cultura.

#### PARTE IV

Artigo 16 – 1. Os Estados-partes no presente Pacto comprometem-se a apresentar, de acordo com as disposições da presente parte do Pacto, relatórios sobre as medidas que tenham adotado e sobre o progresso realizado, com o objetivo de assegurar a observância dos direitos reconhecidos no Pacto.

2. a) Todos os relatórios deverão ser encaminhados ao Secretário Geral da Organização das Nações Unidas, o qual enviará cópias dos mesmos ao Conselho Econômico e Social, para exame de acordo com as disposições do presente Pacto.
- b) O Secretário Geral da Organização das Nações Unidas encaminhará também às agências especializadas cópias dos relatórios – ou de todas as partes pertinentes dos

mesmos – enviados pelos Estados-partes no presente Pacto que sejam igualmente membros das referidas agências especializadas, na medida em que os relatórios, ou parte deles, guardem relação com questões que sejam da competência de tais agências, nos termos de seus respectivos instrumentos constitutivos.

Artigo 17 – 1. Os Estados-partes no presente Pacto apresentarão seus relatórios por etapas, segundo um programa a ser estabelecido pelo Conselho Econômico e Social, no prazo de um ano a contar da data da entrada em vigor do presente Pacto, após consulta aos Estados-partes e às agências especializadas interessadas.

2. Os relatórios poderão indicar os fatores e as dificuldades que prejudiquem o pleno cumprimento das obrigações previstas no presente Pacto.

3. Caso as informações pertinentes já tenham sido encaminhadas à Organização das Nações Unidas ou a uma agência especializada por um Estado-parte, não será necessário reproduzir as referidas informações, sendo suficiente uma referência precisa às mesmas.

Artigo 18 – em virtude das responsabilidades que lhes são conferidas pela Carta das Nações Unidas no domínio dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, o Conselho Econômico e Social poderá concluir acordos com as agências especializadas sobre a apresentação, por estas, de relatórios relativos aos progressos realizados quanto ao cumprimento das disposições do presente Pacto que correspondam ao seu campo de atividades. Os relatórios poderão incluir dados sobre as decisões e recomendações, referentes ao cumprimento das disposições do presente Pacto, adotadas pelos órgãos competentes das agências especializadas.

Artigo 19 – O Conselho Econômico e Social poderá encaminhar à Comissão de Direitos Humanos, para fins de estudo e de recomendação de ordem geral, ou para informação, caso julgue apropriado, os relatórios concernentes aos direitos humanos que apresentarem os Estados, nos termos dos artigos 16 e 17, e aqueles concernentes aos direitos humanos que apresentarem as agências especializadas, nos termos do artigo 18.

Artigo 20 – Os Estados-partes no presente Pacto e as agências especializadas interessadas poderão encaminhar ao Conselho Econômico e Social comentários sobre qualquer recomendação de ordem geral, feita em virtude do artigo 19, ou sobre qualquer referência a uma recomendação de ordem geral que venha a constar de relatório da Comissão de Direitos Humanos ou de qualquer documento mencionado no referido relatório.

Artigo 21 – O Conselho Econômico e Social poderá apresentar ocasionalmente à Assembléia Geral relatórios que contenham recomendações de caráter geral, bem como resumo das informações recebidas dos Estados-partes no presente Pacto e das agências especializadas, sobre as medidas adotadas e o progresso realizado com a finalidade de assegurar a observância geral dos direitos reconhecidos no presente Pacto.

Artigo 22 – O Conselho Econômico e Social poderá levar ao conhecimento de outros órgãos da Organização das Nações Unidas, de seus órgãos subsidiários e das agências especializadas interessadas, às quais incumba a prestação de assistência técnica, quaisquer questões suscitadas nos relatórios mencionados nesta parte do presente Pacto, que possam

ajudar essas entidades a pronunciar-se, cada uma dentro de sua esfera de competência, sobre a conveniência de medidas internacionais que possam contribuir para a implementação efetiva e progressiva do presente Pacto.

Artigo 23 – Os Estados-partes no presente Pacto concordam em que as medidas de ordem internacional, destinadas a tornar efetivos os direitos reconhecidos no referido Pacto, incluem, sobretudo, a conclusão de convenções, a adoção de recomendações, a prestação de assistência técnica e a organização, em conjunto com os governos interessados, e no intuito de efetuar consultas e realizar estudos, de reuniões regionais e de reuniões técnicas.

Artigo 24 – Nenhuma das disposições do presente Pacto poderá ser interpretada em detrimento das disposições da Carta das Nações Unidas ou das constituições das agências especializadas, as quais definem as responsabilidades respectivas dos diversos órgãos da Organização das Nações Unidas e agências especializadas, relativamente às matérias tratadas no presente Pacto.

Artigo 25 – Nenhuma das disposições do presente Pacto poderá ser interpretada em detrimento do direito inerente a todos os povos de desfrutar e utilizar plena e livremente suas riquezas e seus recursos naturais.

## PARTE V

Artigo 26 – 1. O presente Pacto está aberto à assinatura de todos os Estados-membros da Organização das Nações Unidas ou membros de qualquer de suas agências especializadas, de todo Estado-parte no Estatuto da Corte Internacional de Justiça, bem como de qualquer outro Estado convidado pela Assembléia Geral das Nações Unidas a tornar-se Parte no presente Pacto.

2. O presente Pacto está sujeito à ratificação. Os instrumentos de ratificação serão depositados junto ao Secretário Geral da Organização das Nações Unidas.

3. O presente Pacto está aberto à adesão de qualquer dos Estados mencionados no parágrafo 1º do presente artigo.

4. Far-se-á a adesão mediante depósito do instrumento de adesão junto ao Secretário Geral das Nações Unidas.

5. O Secretário Geral da Organização das Nações Unidas informará a todos os Estados que hajam assinado o presente Pacto, ou a ele aderido, do depósito de cada instrumento de ratificação ou adesão.

Artigo 27 – 1. O presente Pacto entrará em vigor três meses após a data do depósito, junto ao Secretário Geral da Organização das Nações Unidas, do trigésimo quinto instrumento de ratificação ou adesão.

2. Para os Estados que vierem a ratificar o presente Pacto ou a ele aderir após o depósito do trigésimo quinto instrumento de ratificação ou adesão, o presente Pacto entrará em vigor três meses após a data do depósito, pelo Estado em questão, de seu instrumento de ratificação ou adesão.

Artigo 28 – Aplicar-se-ão as disposições do presente Pacto, sem qualquer limitação ou exceção, a todas as unidades constitutivas dos Estados federativos.

Artigo 29 – 1. Qualquer Estado-parte no presente Pacto poderá propor emendas e depositá-las junto ao Secretário Geral da Organização das Nações Unidas. O Secretário Geral comunicará todas as propostas de emendas aos Estados-partes no presente Pacto, pedindo-lhes que o notifiquem se desejarem que se convoque uma conferência dos Estados-partes, destinada a examinar as propostas e submetê-las a votação. Se pelo menos um terço dos Estados-partes se manifestar a favor da referida convocação, o Secretário Geral convocará a conferência sob os auspícios da Organização das Nações Unidas. Qualquer emenda adotada pela maioria dos Estados-partes presentes e votantes na conferência será submetida à aprovação da Assembléia Geral das Nações Unidas.

2. Tais emendas entrarão em vigor quando aprovadas pela Assembléia Geral das Nações Unidas e aceitas, em conformidade com seus respectivos procedimentos constitucionais, por uma maioria de dois terços dos Estados-partes no presente Pacto.

3. Ao entrarem em vigor, tais emendas serão obrigatórias para os Estados-partes que as aceitaram, ao passo que os demais Estados-partes permanecem obrigados pelas disposições do presente Pacto e pelas emendas anteriores por eles aceitas.

Artigo 30 – Independentemente das notificações previstas no parágrafo 5º do artigo 26, o Secretário Geral da Organização das Nações Unidas comunicará a todos os Estados mencionados no parágrafo 1º do referido artigo:

1. As assinaturas, ratificações e adesões recebidas em conformidade com o artigo 26;
2. A data da entrada em vigor do Pacto, nos termos do artigo 27, e a data de entrada em vigor de quaisquer emendas, nos termos do artigo 29.

Artigo 31 – 1. O presente Pacto, cujos textos em chinês, espanhol, francês, inglês e russo são igualmente autênticos, será depositado nos arquivos da Organização das Nações Unidas.

2. O Secretário Geral da Organização das Nações Unidas encaminhará cópias autenticadas do presente Pacto a todos os Estados mencionados no artigo 26.

- Adotada pela Resolução n.2.200-A (XXI) da Assembléia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966 e ratificada pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992.

**ANEXO - E**

Faço saber que o CONGRESSO NACIONAL aprovou, e eu, MAURO BENEVIDES, Presidente do Senado Federal, nos termos do art. 48, item 28 do Regimento Interno, promulgo o seguinte

# **DECRETO LEGISLATIVO N.º 226, DE 1991**

*Aprova os textos do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos aprovados, junto com o Protocolo Facultativo relativo a esse último pacto, na XXI Sessão (1966) da Assembléia-Geral das Nações Unidas.*

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art 1º** São aprovados os textos do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos aprovados, junto com o Protocolo Facultativo relativo a esse último pacto, na XXI Sessão (1966) da Assembléia-Geral das Nações Unidas.

**Art 2º** Este decreto legislativo entra em vigor na data de sua publicação.  
Senado Federal, 12 de dezembro de 1991.

**SENADOR MAURO BENEVIDES**

Presidente

**CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE  
DIREITOS HUMANOS  
("Pacto de San José de Costa Rica")**

*Adotada e aberta à assinatura na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, em San José de Costa Rica, em 22 de novembro de 1969.*

**PREÂMBULO**

Os Estados Americanos signatários da presente Convenção, Reafirmando seu propósito de consolidar neste Continente, dentro do quadro das instituições democráticas, um regime de liberdade pessoal e de justiça social, fundado no respeito dos direitos essenciais do homem;

Reconhecendo que os direitos essenciais do homem não derivam do fato de ser ele nacional de determinado Estado, mas sim do fato de ter como fundamento os atributos da pessoa humana, razão por que justificam uma proteção internacional, de natureza convencional, coadjuvante ou complementar da que oferece o direito interno dos Estados americanos;

Considerando que esses princípios foram consagrados na Carta da Organização dos Estados Americanos, na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e na Declaração Universal dos Direitos do Homem, e que foram reafirmados e desenvolvidos em outros instrumentos internacionais, tanto em âmbito mundial como regional;

Reiterando que, de acordo com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, só pode ser realizado o ideal do ser humano livre, isento do temor e da miséria, se forem criadas condições que permitam a cada pessoa gozar dos seus direitos econômicos, sociais e culturais, bem como dos seus direitos civis e políticos; e

Considerando que a Terceira Conferência Interamericana Extraordinária (Buenos Aires, 1967) aprovou a incorporação à própria Carta da Organização de normas mais amplas sobre direitos econômicos, sociais e educacionais e resolveu que uma convenção interamericana sobre direitos humanos determinasse a estrutura, competência e processo dos órgãos encarregados dessa matéria;

Convieram no seguinte:

**PARTE I**

**DEVERES DOS ESTADOS E DIREITOS PROTEGIDOS**

*Capítulo I*

**ENUMERAÇÃO DE DEVERES**

**Artigo 1º - Obrigação de respeitar os direitos**

1. Os Estados Partes nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita a sua jurisdição, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões

políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social.

2. Para os efeitos desta Convenção, pessoa é todo ser humano.

**Artigo 2º - Dever de adotar disposições de direito interno**

Se o exercício dos direitos e liberdades mencionados no artigo 1º ainda não estiver garantido por disposições legislativas ou de outra natureza, os Estados Partes comprometem-se a adotar, de acordo com as suas normas constitucionais e com as disposições desta Convenção, as medidas legislativas ou de outra natureza que forem necessárias para tornar efetivos tais direitos e liberdades.

## Capítulo II

### DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS

**Artigo 3º - Direito ao reconhecimento da personalidade**

jurídica. Toda pessoa tem direito ao reconhecimento de sua personalidade jurídica.

**Artigo 4º - Direito à vida**

1. Toda pessoa tem direito de que se respeite sua vida. Esse direito deve ser protegido pela lei e, em geral, desde o momento da concepção. Ninguém pode ser privado da vida arbitrariamente.

2. Nos países que não houverem abolido a pena de morte, esta só poderá ser imposta pelos delitos mais graves, em cumprimento de sentença final de tribunal competente e em conformidade com lei que estabeleça tal pena, promulgada antes de haver o delito sido cometido. Tampouco se estenderá sua aplicação a delitos aos quais não se aplique atualmente.

3. Não se pode restabelecer a pena de morte nos Estados que a hajam abolido. 4. Em nenhum caso pode a pena de morte ser aplicada por delitos políticos nem por delitos comuns conexos com delitos políticos.

5. Não se deve impor a pena de morte a pessoa que, no momento da perpetração do delito, for menor de dezoito anos, ou maior de setenta, nem aplicá-la a mulher em estado de gravidez.

6. Toda pessoa condenada à morte tem direito a solicitar anistia, indulto ou comutação da pena, os quais podem ser concedidos em todos os casos. Não se pode executar a pena de morte enquanto o pedido estiver pendente de decisão ante a autoridade competente.

**Artigo 5º - Direito à integridade pessoal**

1. Toda pessoa tem direito de que se respeite sua integridade física, psíquica e moral. 2. Ninguém deve ser submetido a torturas nem a penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes. Toda pessoa privada da liberdade deve ser tratada com respeito devido à dignidade inerente ao ser humano.

3. A pena não pode passar da pessoa do delinqüente.

4. Os processados devem ficar separados dos condenados, salvo em circunstâncias excepcionais, e ser submetidos a tratamento adequado à sua condição de pessoas não condenadas.

5. Os menores, quando puderem ser processados, devem ser separados dos adultos e conduzidos a tribunal especializado, com a maior rapidez possível, para seu tratamento. 6. As penas privativas da liberdade devem ter por finalidade essencial a reforma e a readaptação social dos condenados.

**Artigo 6º - Proibição da escravidão e da servidão**

1. Ninguém pode ser submetido a escravidão ou a servidão, e tanto estas como o tráfico de escravos e o tráfico de mulheres são proibidos em todas as suas formas. 2. Ninguém deve ser

constrangido a executar trabalho forçado ou obrigatório. Nos países em que se prescreve, para certos delitos, pena privativa da liberdade acompanhada de trabalhos forçados, esta disposição não pode ser interpretada no sentido de que proíbe o cumprimento da dita pena, imposta por juiz ou tribunal competente. O trabalho forçado não deve afetar a dignidade nem a capacidade física e intelectual do recluso.

3. Não constituem trabalhos forçados ou obrigatórios para os efeitos deste artigo: a) os trabalhos ou serviços normalmente exigidos de pessoa reclusa em cumprimento de sentença ou resolução formal expedida pela autoridade judiciária competente. Tais trabalhos ou serviços devem ser executados sob a vigilância e controle das autoridades públicas, e os indivíduos que os executarem não devem ser postos à disposição de particulares, companhias ou pessoas jurídicas de caráter privado; b) o serviço militar e, nos países onde se admite a isenção por motivos de consciência, o serviço nacional que a lei estabelecer em lugar daquele; c) o serviço imposto em casos de perigo ou calamidade que ameace a existência ou o bem-estar da comunidade; e d) o trabalho ou serviço que faça parte das obrigações cívicas normais.

#### **Artigo 7º - Direito à liberdade pessoal**

1. Toda pessoa tem direito à liberdade e à segurança pessoais.

2. Ninguém pode ser privado de sua liberdade física, salvo pelas causas e nas condições previamente fixadas pelas constituições políticas dos Estados Partes ou pelas leis de acordo com elas promulgadas.

3. Ninguém pode ser submetido a detenção ou encarceramento arbitrários. 4. Toda pessoa detida ou retida deve ser informada das razões da sua detenção e notificada, sem demora, da acusação ou acusações formuladas contra ela.

5. Toda pessoa detida ou retida deve ser conduzida, sem demora, à presença de um juiz ou outra autoridade autorizada pela lei a exercer funções judiciais e tem direito a ser julgada dentro de um prazo razoável ou a ser posta em liberdade, sem prejuízo de que prossiga o processo. Sua liberdade pode ser condicionada a garantias que assegurem o seu comparecimento em juízo.

6. Toda pessoa privada da liberdade tem direito a recorrer a um juiz ou tribunal competente, a fim de que este decida, sem demora, sobre a legalidade de sua prisão ou detenção e ordene sua soltura se a prisão ou a detenção forem ilegais. Nos Estados Partes cujas leis prevêm que toda pessoa que se vir ameaçada de ser privada de sua liberdade tem direito a recorrer a um juiz ou tribunal competente a fim de que este decida sobre a legalidade de tal ameaça, tal recurso não pode ser restringido nem abolido. O recurso pode ser interposto pela própria pessoa ou por outra pessoa.

7. Ninguém deve ser detido por dívidas. Este princípio não limita os mandados de autoridade judiciária competente expedidos em virtude de inadimplemento de obrigação alimentar.

#### **Artigo 8º - Garantias judiciais**

1. Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.

2. Toda pessoa acusada de delito tem direito a que se presuma sua inocência enquanto não se comprove legalmente sua culpa. Durante o processo, toda pessoa tem direito, em plena igualdade, às seguintes garantias mínimas:

a) direito do acusado de ser assistido gratuitamente por tradutor ou intérprete, se não compreender ou não falar o idioma do juízo ou tribunal;

- b) comunicação prévia e pormenorizada ao acusado da acusação formulada; c) concessão ao acusado do tempo e dos meios adequados para a preparação de sua defesa;
- d) direito do acusado de defender-se pessoalmente ou de ser assistido por um defensor de sua escolha e de comunicar-se, livremente e em particular, com seu defensor; e) direito irrenunciável de ser assistido por um defensor proporcionado pelo Estado, remunerado ou não, segundo a legislação interna, se o acusado não se defender ele próprio nem nomear defensor dentro do prazo estabelecido pela lei;
- f) direito da defesa de inquirir as testemunhas presentes no tribunal e de obter o comparecimento, como testemunhas ou peritos, de outras pessoas que possam lançar luz sobre os fatos;
- g) direito de não ser obrigado a depor contra si mesma, nem a declarar-se culpada; e
- h) direito de recorrer da sentença a juiz ou tribunal superior.

3. A confissão do acusado só é válida se feita sem coação de nenhuma natureza. 4. O acusado absolvido por sentença transitada em julgado não poderá ser submetido a novo processo pelos mesmos fatos.

5. O processo penal deve ser público, salvo no que for necessário para preservar os interesses da justiça.

#### **Artigo 9º - Princípio da legalidade e da retroatividade**

Ninguém pode ser condenado por ações ou omissões que, no momento em que forem cometidas, não sejam delituosas, de acordo com o direito aplicável. Tampouco se pode impor pena mais grave que a aplicável no momento da perpetração do delito. Se depois da perpetração do delito a lei dispuser a imposição de pena mais leve, o delinquente será por isso beneficiado.

**Artigo 10º - Direito a indenização** Toda pessoa tem direito de ser indenizada conforme a lei, no caso de haver sido condenada em sentença passada em julgado, por erro judiciário.

#### **Artigo 11º - Proteção da honra e da dignidade**

1. Toda pessoa tem direito ao respeito de sua honra e ao reconhecimento de sua dignidade.
2. Ninguém pode ser objeto de ingerências arbitrárias ou abusivas em sua vida privada, na de sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais à sua honra ou reputação.
3. Toda pessoa tem direito à proteção da lei contra tais ingerências ou tais ofensas.

#### **Artigo 12º - Liberdade de consciência e de religião**

1. Toda pessoa tem direito à liberdade de consciência e de religião. Esse direito implica a liberdade de conservar sua religião ou suas crenças, ou de mudar de religião ou de crença, bem como a liberdade de professar e divulgar sua religião ou suas crenças, individual ou coletivamente, tanto em público como em privado.
2. Ninguém pode ser objeto de medidas restritivas que possam limitar sua liberdade de conservar sua religião ou suas crenças, ou de mudar de religião ou de crenças.
3. A liberdade de manifestar a própria religião e as próprias crenças está sujeita unicamente às limitações prescritas pela lei e que sejam necessárias para proteger a segurança, a ordem, a saúde ou a moral públicas ou os direitos ou liberdades das demais pessoas.
4. Os pais, e quando for o caso os tutores, têm direito a que seus filhos ou pupilos recebam a educação religiosa e moral que esteja acorde com suas próprias convicções.

#### **Artigo 13º - Liberdade de pensamento e de expressão**

1. Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e idéias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha.

2. O exercício do direito previsto no inciso precedente não pode estar sujeito a censura prévia, mas a responsabilidades ulteriores, que devem ser expressamente fixadas pela lei e ser necessárias para assegurar:

- a) o respeito aos direitos ou à reputação das demais pessoas; ou
- b) a proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas.

3. Não se pode restringir o direito de expressão por vias ou meios indiretos, tais como o abuso de controles oficiais ou particulares de papel de imprensa, de frequências radioelétricas ou de equipamentos e aparelhos usados na difusão de informação, nem por quaisquer outros meios destinados a obstar a comunicação e a circulação de idéias e opiniões.

4. A lei pode submeter os espetáculos públicos a censura prévia, com o objetivo exclusivo de regular o acesso a eles, para proteção moral da infância e da adolescência, sem prejuízo do disposto no inciso 2.

5. A lei deve proibir toda a propaganda a favor da guerra, bem como toda apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitação à discriminação, à hostilidade, ao crime ou à violência.

#### **Artigo 14° - Direito de retificação ou resposta**

1. Toda pessoa atingida por informações inexatas ou ofensivas emitidas em seu prejuízo por meios de difusão legalmente regulamentados e que se dirijam ao público em geral tem direito a fazer, pelo mesmo órgão de difusão, sua retificação ou resposta, nas condições que estabeleça a lei.

2. Em nenhum caso a retificação ou a resposta eximirão das outras responsabilidades legais em que se houver incorrido.

3. Para a efetiva proteção da honra e da reputação, toda publicação ou empresa jornalística, cinematográfica, de rádio ou televisão, deve ter uma pessoa responsável que não seja protegida por imunidades nem goze de foro especial.

#### **Artigo 15° - Direito de reunião**

É reconhecido o direito de reunião pacífica e sem armas. O exercício de tal direito só pode estar sujeito às restrições previstas pela lei e que sejam necessárias, em uma sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança ou da ordem públicas, ou para proteger a saúde ou a moral públicas ou os direitos e liberdades das demais pessoas.

#### **Artigo 16° - Liberdade de associação**

1. Todas as pessoas têm o direito de associar-se livremente com fins ideológicos, religiosos, políticos, econômicos, trabalhistas, sociais, culturais, desportivos ou de qualquer outra natureza.

2. O exercício de tal direito só pode estar sujeito às restrições previstas pela lei que sejam necessárias, em uma sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança ou da ordem públicas, ou para proteger a saúde ou a moral públicas ou os direitos e liberdades das demais pessoas.

3. O disposto neste artigo não impede a imposição de restrições legais, e mesmo a privação do exercício do direito de associação, aos membros das forças armadas e da polícia.

#### **Artigo 17° - Proteção da família**

1. A família é o elemento natural e fundamental da sociedade e deve ser protegida pela sociedade e pelo Estado.

2. É reconhecido o direito do homem e da mulher de contraírem casamento e de fundarem uma família, se tiverem a idade e as condições para isso exigidas pelas leis internas, na medida em que não afetem estas o princípio da não-discriminação estabelecido nesta Convenção.

3. O casamento não pode ser celebrado sem o livre e pleno consentimento dos contraentes.

4. Os Estados Partes devem tomar medidas apropriadas no sentido de assegurar a igualdade de direitos e a adequada equivalência de responsabilidades dos cônjuges quanto ao casamento, durante o casamento e em caso de dissolução do mesmo. Em caso de dissolução, serão adotadas disposições que assegurem a proteção necessária aos filhos, com base unicamente no interesse e conveniência dos mesmos.

5. A lei deve reconhecer iguais direitos tanto aos filhos nascidos fora do casamento como aos nascidos dentro do casamento.

**Artigo 18º - Direito ao nome**

Toda pessoa tem direito a um prenome e aos nomes de seus pais ou ao de um destes. A lei deve regular a forma de assegurar a todos esse direito, mediante nomes fictícios, se for necessário.

**Artigo 19º - Direitos da criança**

Toda criança tem direito às medidas de proteção que a sua condição de menor requer por parte da sua família, da sociedade e do Estado.

**Artigo 20º - Direito à nacionalidade**

1. Toda pessoa tem direito a uma nacionalidade.

2. Toda pessoa tem direito à nacionalidade do Estado em cujo território houver nascido, se não tiver direito a outra.

3. A ninguém se deve privar arbitrariamente de sua nacionalidade nem do direito de mudá-la.

**Artigo 21º - Direito à propriedade privada** 1. Toda pessoa tem direito ao uso e gozo dos seus bens. A lei pode subordinar esse uso e gozo ao interesse social.

2. Nenhuma pessoa pode ser privada de seus bens, salvo mediante o pagamento de indenização justa, por motivo de utilidade pública ou de interesse social e nos casos e na forma estabelecidos pela lei.

3. Tanto a usura como qualquer outra forma de exploração do homem pelo homem devem ser reprimidas pela lei.

**Artigo 22º - Direito de circulação e de residência**

1. Toda pessoa que se ache legalmente no território de um Estado tem direito de circular nele e de nele residir em conformidade com as disposições legais.

2. Toda pessoa tem direito de sair livremente de qualquer país, inclusive do próprio.

3. O exercício dos direitos acima mencionados não pode ser restringido senão em virtude de lei, na medida indispensável, em uma sociedade democrática, para prevenir infrações penais ou para proteger a segurança nacional, a segurança ou a ordem públicas, a moral ou a saúde públicas, ou os direitos e liberdades das demais pessoas. 4. O exercício dos direitos reconhecidos no inciso 1 pode também ser restringido pela lei, em zonas determinadas, por motivo de interesse público.

5. Ninguém pode ser expulso do território do Estado do qual for nacional nem ser privado do direito de nele entrar.

6. O estrangeiro que se ache legalmente no território de um Estado Parte nesta Convenção só poderá dele ser expulso em cumprimento de decisão adotada de acordo com a lei.

7. Toda pessoa tem o direito de buscar e receber asilo em território estrangeiro, em caso de perseguição por delitos políticos ou comuns conexos com delitos políticos e de acordo com a legislação de cada Estado e com as convenções internacionais.

8. Em nenhum caso o estrangeiro pode ser expulso ou entregue a outro país, seja ou não de origem, onde seu direito à vida ou à liberdade pessoal esteja em risco de violação por causa da sua raça, nacionalidade, religião, condição social ou de suas opiniões políticas.

9. É proibida a expulsão coletiva de estrangeiros.

**Artigo 23º - Direitos políticos**

1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades: a) de participar na direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos; b) de votar e ser eleitos em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores; e c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país. 2. A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.

**Artigo 24º - Igualdade perante a lei**

Todas as pessoas são iguais perante a lei. Por conseguinte, têm direito, sem discriminação, a igual proteção da lei.

**Artigo 25º - Proteção judicial**

1. Toda pessoa tem direito a um recurso simples e rápido ou a qualquer outro recurso efetivo, perante os juízes ou tribunais competentes, que a proteja contra atos que violem seus direitos fundamentais reconhecidos pela constituição, pela lei ou pela presente Convenção, mesmo quando tal violação seja cometida por pessoas que estejam atuando no exercício de suas funções oficiais.

2. Os Estados Partes comprometem-se:

- a) a assegurar que a autoridade competente prevista pelo sistema legal do Estado decida sobre os direitos de toda pessoa que interpuser tal recurso;
- b) a desenvolver as possibilidades de recurso judicial; e
- c) a assegurar o cumprimento, pelas autoridades competentes, de toda decisão em que se tenha considerado procedente o recurso.

## DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS

**Artigo 26º - Desenvolvimento progressivo**

Os Estados Partes comprometem-se a adotar providências, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados.

### Capítulo IV

## SUSPENSÃO DE GARANTIAS, INTERPRETAÇÃO E APLICAÇÃO

**Artigo 27º - Suspensão de garantias**

1. Em caso de guerra, de perigo público, ou de outra emergência que ameace a independência ou segurança do Estado Parte, este poderá adotar disposições que, na medida e pelo tempo estritamente limitados às exigências da situação, suspendam as obrigações contraídas em virtude desta Convenção, desde que tais disposições não sejam incompatíveis com as demais obrigações que lhe impõe o Direito Internacional e não encerrem discriminação alguma fundada em motivos de raça, cor, sexo, idioma, religião ou origem social.

2. A disposição precedente não autoriza a suspensão dos direitos determinados nos seguintes artigos: 3º (Direito ao reconhecimento da personalidade jurídica), 4º (Direito à vida), 5º (Direito à integridade pessoal), 6º (Proibição da escravidão e servidão), 9º (Princípio da legalidade e da retroatividade), 12º (Liberdade de consciência e de religião), 17º (Proteção da família), 18º (Direito ao nome), 19º (Direitos da criança), 20º (Direito à nacionalidade), e 23º (Direitos políticos), nem das garantias indispensáveis para a proteção de tais direitos.

3. Todo Estado Parte que fizer uso do direito de suspensão deverá informar imediatamente os outros Estados Partes na presente Convenção, por intermédio do Secretário-Geral da Organização dos Estados Americanos, das disposições cuja aplicação haja suspenso, dos motivos determinantes da suspensão e da data em que haja dado por terminada tal suspensão.

#### **Artigo 28º - Cláusula federal**

1. Quando se tratar de um Estado Parte constituído como Estado federal, o governo nacional do aludido Estado Parte cumprirá todas as disposições da presente Convenção, relacionadas com as matérias sobre as quais exerce competência legislativa e judicial.

2. No tocante às disposições relativas às matérias que correspondem à competência das entidades componentes da federação, o governo nacional deve tomar imediatamente as medidas pertinentes, em conformidade com a sua constituição e suas leis, a fim de que as autoridades competentes das referidas entidades possam adotar as disposições cabíveis para o cumprimento desta Convenção.

3. Quando dois ou mais Estados Partes decidirem constituir entre eles uma federação ou outro tipo de associação, diligenciarão no sentido de que o pacto comunitário respectivo contenha as disposições necessárias para que continuem sendo efetivas no novo Estado assim organizado as normas da presente Convenção.

#### **Artigo 29º - Normas de interpretação**

Nenhuma disposição desta Convenção pode ser interpretada no sentido de: a) permitir a qualquer dos Estados Partes, grupo ou pessoa, suprimir o gozo e exercício dos direitos e liberdades reconhecidos na Convenção ou limitá-los em maior medida do que a nela prevista;

b) limitar o gozo e exercício de qualquer direito ou liberdade que possam ser reconhecidos de acordo com as leis de qualquer dos Estados Partes ou de acordo com outra convenção em que seja parte um dos referidos Estados; c) excluir outros direitos e garantias que são inerentes ao ser humano ou que decorrem da forma democrática representativa de governo; e

d) excluir ou limitar o efeito que possam produzir a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e outros atos internacionais da mesma natureza.

#### **Artigo 30º - Alcance das restrições**

As restrições permitidas, de acordo com esta Convenção, ao gozo e exercício dos direitos e liberdades nela reconhecidos, não podem ser aplicadas senão de acordo com leis que forem promulgadas por motivo de interesse geral e com o propósito para o qual houverem sido estabelecidas.

#### **Artigo 31º - Reconhecimento de outros direitos**

Poderão ser incluídos no regime de proteção desta Convenção outros direitos e liberdades que forem reconhecidos de acordo com os processos estabelecidos nos artigos 69º e 70º.

## Capítulo V

### DEVERES DAS PESSOAS

#### Artigo 32º - Correlação entre deveres e direitos

1. Toda pessoa tem deveres para com a família, a comunidade e a humanidade. 2. Os direitos de cada pessoa são limitados pelos direitos dos demais, pela segurança de todos e pelas justas exigências do bem comum, em uma sociedade democrática.

## PARTE II

### MEIOS DE PROTEÇÃO

## Capítulo VI

### ÓRGÃOS COMPETENTES

#### Artigo 33º

São competentes para conhecer dos assuntos relacionados com o cumprimento dos compromissos assumidos pelos Estados Partes nesta Convenção:

- a) a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, doravante denominada a Comissão; e
- b) a Corte Interamericana de Direitos Humanos, doravante denominada a Corte.

## Capítulo VI

### COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

#### Seção 1 - ORGANIZAÇÃO

#### Artigo 34º

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos compor-se-á de sete membros, que deverão ser pessoas de alta autoridade moral e de reconhecido saber em matéria de direitos humanos.

#### Artigo 35º

A Comissão representa todos os Membros da Organização dos Estados Americanos.

#### Artigo 36º

1. Os membros da Comissão serão eleitos a título pessoal, pela Assembléia Geral da Organização, de uma lista de candidatos propostos pelos governos dos Estados membros.

2. Cada um dos referidos governos pode propor até três candidatos, nacionais do Estado que os propuser ou de qualquer outro Estado membro da Organização dos Estados Americanos. Quando for proposta uma lista de três candidatos, pelo menos um deles deverá ser nacional de Estado diferente do proponente.

#### Artigo 37º

1. Os membros da Comissão serão eleitos por quatro anos e só poderão ser reeleitos uma vez, porém o mandato de três dos membros designados na primeira eleição expirará ao cabo de dois anos. Logo depois da referida eleição, serão determinados por sorteio, na Assembléia Geral, os nomes desses três membros.

2. Não pode fazer parte da Comissão mais de um nacional de um mesmo Estado.

**Artigo 38º**

As vagas que ocorrerem na Comissão, que não se devam à expiração normal do mandato, serão preenchidas pelo Conselho Permanente da Organização, de acordo com o que dispuser o Estatuto da Comissão.

**Artigo 39º**

A Comissão elaborará seu Estatuto e submetê-lo-á à aprovação da Assembléia Geral e expedirá seu próprio Regulamento.

**Artigo 40º**

Os serviços de secretaria da Comissão devem ser desempenhados pela unidade funcional especializada que faz parte da Secretaria-Geral da Organização, e deve dispor dos recursos necessários para cumprir as tarefas que lhe forem confiadas pela Comissão.

**Seção 2 - FUNÇÕES****Artigo 41º**

A Comissão tem a função principal de promover a observância e a defesa dos direitos humanos e, no exercício do seu mandato, tem as seguintes funções e atribuições:

- a) estimular a consciência dos direitos humanos nos povos da América; b) formular recomendações aos governos dos Estados membros, quando o considerar conveniente, no sentido de que adotem medidas progressivas em prol dos direitos humanos no âmbito de suas leis internas e seus preceitos constitucionais, bem como disposições apropriadas para promover o devido 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 membros 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 dos Estados Americanos, lhe formularem os Estados membros sobre questões relacionadas com os direitos humanos e, dentro de suas possibilidades, prestar-lhes o assessoramento que eles lhe solicitarem;
- f) atuar com respeito às petições e outras comunicações, no exercício de sua autoridade, de conformidade com o disposto nos artigos 44º a 51º desta Convenção; e
- g) apresentar um relatório anual à Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos.

**Artigo 42º**

Os Estados Partes devem remeter à Comissão cópia dos relatórios e estudos que, em seus respectivos campos, submetem anualmente às Comissões Executivas do Conselho Interamericano Econômico e Social e do Conselho Interamericano de Educação, Ciência e Cultura, a fim de que aquela zele por que se promovam os direitos decorrentes das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires.

**Artigo 43º**

Os Estados Partes obrigam-se a proporcionar à Comissão as informações que esta lhes solicitar sobre a maneira pela qual o seu direito interno assegura a aplicação efetiva de quaisquer disposições desta Convenção.

*Seção 3 - COMPETÊNCIA*

**Artigo 44°**

Qualquer pessoa ou grupo de pessoas, ou entidade não-governamental legalmente reconhecida em um ou mais Estados membros da Organização, pode apresentar à Comissão petições que contenham denúncias ou queixas de violação desta Convenção por um Estado Parte.

**Artigo 45°**

1. Todo Estado Parte pode, no momento do depósito do seu instrumento de ratificação desta Convenção ou de adesão a ela, ou em qualquer momento posterior, declarar que reconhece a competência da Comissão para receber e examinar as comunicações em que um Estado Parte alegue haver outro Estado Parte incorrido em violações dos direitos humanos estabelecidos nesta Convenção.

2. As comunicações feitas em virtude deste artigo só podem ser admitidas e examinadas se forem apresentadas por um Estado Parte que haja feito uma declaração pela qual reconheça a referida competência da Comissão. A Comissão não admitirá nenhuma comunicação contra um Estado Parte que não haja feito tal declaração.

3. As declarações sobre reconhecimento de competência podem ser feitas para que esta vigore por tempo indefinido, por período determinado ou para casos específicos.

4. As declarações serão depositadas na Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos, a qual encaminhará cópia das mesmas aos Estados membros da referida Organização.

**Artigo 46°**

1. Para que uma petição ou comunicação apresentada de acordo com os artigos 44° ou 45° seja admitida pela Comissão, será necessário:

a) que hajam sido interpostos e esgotados os recursos da jurisdição interna, de acordo com os princípios de direito internacional geralmente reconhecidos;

b) que seja apresentada dentro do prazo de seis meses, a partir da data em que o presumido prejudicado em seus direitos tenha sido notificado da decisão definitiva; c) que a matéria da petição ou comunicação não esteja pendente de outro processo de solução internacional; e

d) que, no caso do artigo 44°, a petição contenha o nome, a nacionalidade, a profissão, o domicílio e a assinatura da pessoa ou pessoas ou do representante legal da entidade que submeter a petição.

2. As disposições das alíneas *a* e *b* do inciso 1 deste artigo não se aplicarão quando:

a) não existir, na legislação interna do Estado de que se tratar, o devido processo legal para a proteção do direito ou direitos que se alegue tenham sido violados; b) não se houver permitido ao presumido prejudicado em seus direitos o acesso aos recursos da jurisdição interna, ou houver sido ele impedido de esgotá-los;

e, c) houver demora injustificada na decisão sobre os mencionados recursos.

**Artigo 47°**

A Comissão declarará inadmissível toda petição ou comunicação apresentada de acordo com os artigos 44° e 45° quando:

a) não preencher algum dos requisitos estabelecidos no artigo 46°;

b) não expuser fatos que caracterizem violação dos direitos garantidos por esta Convenção;

c) pela exposição do próprio peticionário ou do Estado, for manifestamente infundada a petição ou comunicação ou for evidente sua total improcedência; ou

d) for substancialmente reprodução de petição ou comunicação anterior, já examinada pela Comissão ou por outro organismo internacional.

#### Seção 4 - PROCESSO

##### Artigo 48º

1. A Comissão, ao receber uma petição ou comunicação na qual se alegue violação de qualquer dos direitos consagrados nesta Convenção, procederá da seguinte maneira:

a) se reconhecer a admissibilidade da petição ou comunicação, solicitará informações ao Governo do Estado ao qual pertença a autoridade apontada como responsável pela violação alegada e transcreverá as partes pertinentes da petição ou comunicação. As referidas informações devem ser enviadas dentro de um prazo razoável, fixado pela Comissão ao considerar as circunstâncias de cada caso;

b) recebidas as informações, ou transcorrido o prazo fixado sem que sejam elas recebidas, verificará se existem ou subsistem os motivos da petição ou comunicação. No caso de não existirem ou não subsistirem, mandará arquivar o expediente; c) poderá também declarar a inadmissibilidade ou a improcedência da petição ou comunicação, com base na informação ou prova supervenientes;

d) se o expediente não houver sido arquivado, e com o fim de comprovar os fatos, a Comissão procederá, com conhecimento das partes, a um exame do assunto exposto na petição ou comunicação. Se for necessário e conveniente, a Comissão procederá a uma investigação para cuja eficaz realização solicitará, e os Estados interessados lhe proporcionarão, todas as facilidades necessárias;

e) poderá pedir aos Estados interessados qualquer informação pertinente e receberá, se isso lhe for solicitado, as exposições verbais ou escritas que apresentarem os interessados; e

f) pôr-se-á à disposição das partes interessadas, a fim de chegar a uma solução amistosa do assunto, fundada no respeito aos direitos humanos reconhecidos nesta Convenção. 2. Entretanto, em casos graves e urgentes, pode ser realizada uma investigação, mediante prévio consentimento do Estado em cujo território se alegue haver sido cometida a violação, tão-somente com a apresentação de uma petição ou comunicação que reúna todos os requisitos formais de admissibilidade.

##### Artigo 49º

Se se houver chegado a uma solução amistosa de acordo com as disposições do inciso 1, f, do artigo 48º, a Comissão redigirá um relatório que será encaminhado ao peticionário e aos Estados Partes nesta Convenção e, posteriormente, transmitido, para sua publicação, ao Secretário-Geral das Organização dos Estados Americanos. O referido relatório conterá uma breve exposição dos fatos e da solução alcançada. Se qualquer das Partes no caso o solicitar, ser-lhe-á proporcionada a mais ampla informação possível.

##### Artigo 50º

1. Se não se chegar a uma solução, e dentro do prazo que for fixado pelo Estatuto da Comissão, esta redigirá um relatório no qual exporá os fatos e suas conclusões. Se o relatório não representar, no todo ou em parte, o acordo unânime dos membros da Comissão, qualquer deles poderá agregar ao referido relatório seu voto em separado. Também se agregarão ao relatório as exposições verbais ou escritas que houverem sido feitas pelos interessados em virtude do inciso 1, e, do artigo 48º.

2. O relatório será encaminhado aos Estados interessados, aos quais não será facultado publicá-lo.

3. Ao encaminhar o relatório, a Comissão pode formular as proposições e recomendações que julgar adequadas.

**Artigo 51º**

1. Se, no prazo de três meses, a partir da remessa aos Estados interessados do relatório da Comissão, o assunto não houver sido solucionado ou submetido à decisão da Corte pela Comissão ou pelo Estado interessado, aceitando sua competência, a Comissão poderá emitir, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, sua opinião e conclusões sobre a questão submetida à sua consideração.
2. A Comissão fará as recomendações pertinentes e fixará um prazo dentro do qual o Estado deve tomar as medidas que lhe competirem para remediar a situação examinada.
3. Transcorrido o prazo fixado, a Comissão decidirá, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, se o Estado tomou ou não medidas adequadas e se publica ou não seu relatório.

**Capítulo VIII****CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS****Seção 1 - ORGANIZAÇÃO****Artigo 52º**

1. A Corte compor-se-á de sete juízes, nacionais dos Estados membros da Organização, eleitos a título pessoal dentre juristas da mais alta autoridade moral, de reconhecida competência em matéria de direitos humanos, que reúnam as condições requeridas para o exercício das mais elevadas funções judiciais, de acordo com a lei do Estado do qual sejam nacionais, ou do Estado que os propuser como candidatos.
2. Não deve haver dois juízes da mesma nacionalidade.

**Artigo 53º**

1. Os juízes da Corte serão eleitos, em votação secreta e pelo voto da maioria absoluta dos Estados Partes na Convenção, na Assembléia Geral da Organização, de uma lista de candidatos propostos pelos mesmos Estados.
2. Cada um dos Estados Partes pode propor até três candidatos, nacionais do Estado que os propuser ou de qualquer outro Estado membro da Organização dos Estados Americanos. Quando se propuser uma lista de três candidatos, pelo menos um deles deverá ser nacional de Estado diferente do proponente.

**Artigo 54º**

1. Os juízes da Corte serão eleitos por um período de seis anos e só poderão ser reeleitos uma vez. O mandato de três anos dos juízes designados na primeira eleição expirará ao cabo de três anos. Imediatamente depois da referida eleição, determinar-se-ão por sorteio, na Assembléia Geral, os nomes desses três juízes.
2. O juiz eleito para substituir outro cujo mandato não haja expirado completará o período deste.
3. Os juízes permanecerão em funções até o término dos seus mandatos. Entretanto, continuarão funcionando nos casos de que já houverem tomado conhecimento e que se encontrarem em fase de sentença e, para tais efeitos, não serão substituídos pelos novos juízes eleitos.

**Artigo 55º**

1. O juiz que for nacional de algum dos Estados Partes no caso submetido à Corte conservará o seu direito de conhecer do mesmo.
2. Se um dos juízes chamados a conhecer do caso for de nacionalidade de um dos Estados Partes, outro Estado Parte no caso poderá designar uma pessoa de sua escolha para fazer parte da Corte na qualidade de juiz *ad hoc*.

3. Se, dentre os juízes chamados a conhecer do caso, nenhum for da nacionalidade dos Estados Partes, cada um destes poderá designar um juiz *ad hoc*.

4. O juiz *ad hoc* deve reunir os requisitos indicados no artigo 52°.

5. Se vários Estados Partes na Convenção tiverem o mesmo interesse no caso, serão considerados como uma só parte, para os fins das disposições anteriores. Em caso de dúvida, a Corte decidirá.

#### **Artigo 56°**

O *quorum* para as deliberações da Corte é constituído por cinco juízes.

#### **Artigo 57°**

A Comissão comparecerá em todos os casos perante a Corte.

#### **Artigo 58°**

1. A Corte terá sua sede no lugar que for determinado na Assembléia Geral da Organização, pelos Estados Partes na Convenção, mas poderá realizar reuniões no território de qualquer Estado membro da Organização dos Estados Americanos em que o considerar conveniente a maioria dos seus membros e mediante prévia aquiescência do Estado respectivo. Os Estados Partes na Convenção podem, na Assembléia Geral, por dois terços dos seus votos, mudar a sede da Corte.

2. A Corte designará seu Secretário.

3. O Secretário residirá na sede da Corte e deverá assistir às reuniões que ela realizar fora da mesma.

#### **Artigo 59°**

A Secretaria da Corte será por esta estabelecida e funcionará sob a direção do Secretário da Corte, de acordo com as normas administrativas da Secretaria-Geral da Organização em tudo o que não for incompatível com a independência da Corte. Seus funcionários serão nomeados pelo Secretário-Geral da Organização, em consulta com o Secretário da Corte.

#### **Artigo 60°**

A Corte elaborará seu Estatuto e submetê-lo-á à aprovação da Assembléia Geral e expedirá seu Regimento.

#### *Seção 2 - COMPETÊNCIA e FUNÇÕES*

#### **Artigo 61°**

1. Somente os Estados Partes e a Comissão têm direito de submeter caso à decisão da Corte.

2. Para que a Corte possa conhecer de qualquer caso, é necessário que sejam esgotados os processos previstos nos artigos 48° a 50°.

#### **Artigo 62°**

1. Todo Estado Parte pode, no momento do depósito do seu instrumento de ratificação desta Convenção ou de adesão a ela, ou em qualquer momento posterior, declarar que reconhece como obrigatória, de pleno direito e sem convenção especial, a competência da Corte em todos os casos relativos à interpretação ou aplicação desta Convenção.

2. A declaração pode ser feita incondicionalmente, ou sob condição de reciprocidade, por prazo determinado ou para casos específicos. Deverá ser apresentada ao Secretário-Geral da Organização, que encaminhará cópias da mesma aos outros Estados membros da Organização e ao Secretário da Corte.

3. A Corte tem competência para conhecer de qualquer caso relativo à interpretação e aplicação das disposições desta Convenção que lhe seja submetido, desde que os Estados Partes no caso tenham reconhecido ou reconheçam a referida competência, seja por declaração especial, como prevêem os incisos anteriores, seja por convenção especial.

**Artigo 63º**

1. Quando decidir que houve violação de um direito ou liberdade protegidos nesta Convenção, a Corte determinará que se assegure ao prejudicado o gozo do seu direito ou liberdade violados. Determinará também, se isso for procedente, que sejam reparadas as consequências da medida ou situação que haja configurado a violação desses direitos, bem como o pagamento de indenização justa à parte lesada.

2. Em casos de extrema gravidade e urgência, e quando se fizer necessário evitar danos irreparáveis às pessoas, a Corte, nos assuntos de que estiver conhecendo, poderá tomar as medidas provisórias que considerar pertinentes. Se se tratar de assuntos que ainda não estiverem submetidos ao seu conhecimento, poderá atuar a pedido da Comissão.

**Artigo 64º**

1. Os Estados membros da Organização poderão consultar a Corte sobre a interpretação desta Convenção ou de outros tratados concernentes à proteção dos direitos humanos nos Estados americanos. Também poderão consultá-la, no que lhe compete, os órgãos enumerados no capítulo X da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires.

2. A Corte, a pedido de um Estado membro da Organização, poderá emitir pareceres sobre a compatibilidade entre qualquer de suas leis internas e os mencionados instrumentos internacionais.

**Artigo 65º**

A Corte submeterá à consideração da Assembléia Geral da Organização, em cada período ordinário de sessões, um relatório sobre suas atividades no ano anterior. De maneira especial, e com as recomendações pertinentes, indicará os casos em que um Estado não tenha dado cumprimento as suas sentenças.

*Seção 3 – PROCESSO***Artigo 66º**

1. A sentença da Corte deve ser fundamentada.

2. Se a sentença não expressar no todo ou em parte a opinião unânime dos juízes, qualquer deles terá direito a que se agregue à sentença o seu voto dissidente ou individual.

**Artigo 67º**

A sentença da Corte será definitiva e inapelável. Em caso de divergência sobre o sentido ou alcance da sentença, a Corte interpretá-la-á, a pedido de qualquer das partes, desde que o pedido seja apresentado dentro de noventa dias a partir da data da notificação da sentença.

**Artigo 68º**

1. Os Estados Partes na Convenção comprometem-se a cumprir a decisão da Corte em todo caso em que forem partes.

2. A parte da sentença que determinar indenização compensatória poderá ser executada no país respectivo pelo processo interno vigente para a execução de sentenças contra o Estado.

**Artigo 69º**

A sentença da Corte deve ser notificada às partes no caso e transmitida aos Estados Partes na Convenção.

## **Capítulo IX DISPOSIÇÕES COMUNS**

### **Artigo 70º**

1. Os juizes da Corte e os membros da Comissão gozam, desde o momento de sua eleição e enquanto durar o seu mandato, das imunidades reconhecidas aos agentes diplomáticos pelo Direito Internacional. Durante o exercício dos seus cargos gozam, além disso, dos privilégios diplomáticos necessários para o desempenho de suas funções.

2. Não se poderá exigir responsabilidade em tempo algum dos juizes da Corte nem dos membros da Comissão, por votos e opiniões emitidos no exercício de suas funções.

### **Artigo 71º**

Os cargos de juiz da Corte ou de membro da Comissão são incompatíveis com outras atividades que possam afetar sua independência ou imparcialidade, conforme o que for determinado nos respectivos Estatutos.

### **Artigo 72º**

Os juizes da Corte e os membros da Comissão perceberão honorários e despesas de viagem na forma e nas condições que determinarem os seus Estatutos, levando em conta a importância e independência de suas funções. Tais honorários e despesas de viagem serão fixados no orçamento-programa da Organização dos Estados Americanos, no qual devem ser incluídas, além disso, as despesas da Corte e da sua Secretaria. Para tais efeitos, a Corte elaborará seu próprio projeto de orçamento e submetê-lo-á à aprovação da Assembléia Geral, por intermédio da Secretaria-Geral. Esta última não poderá nele introduzir modificações.

### **Artigo 73º**

Somente por solicitação da Comissão ou da Corte, conforme o caso, cabe à Assembléia Geral da Organização resolver sobre as sanções aplicáveis aos membros da Comissão ou aos juizes da Corte que incorrerem nos casos previstos nos respectivos Estatutos. Para expedir uma resolução, será necessária maioria de dois terços dos votos dos Estados membros da Organização, no caso dos membros da Comissão; e, além disso, de dois terços dos votos dos Estados Partes na Convenção, se se tratar dos juizes da Corte.

## **PARTE III**

## **DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS**

### **Capítulo X**

## **ASSINATURA, RATIFICAÇÃO, RESERVA, EMENDA, PROTOCOLO E DENÚNCIA**

### **Artigo 74º**

1. Esta Convenção fica aberta à assinatura e à ratificação ou adesão de todos os Estados membros da Organização dos Estados Americanos.

2. A ratificação desta Convenção ou a adesão a ela efetuar-se-á mediante depósito de um instrumento de ratificação ou de adesão na Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos. Esta Convenção entrará em vigor logo que onze Estados houverem depositado os seus respectivos instrumentos de ratificação ou de adesão. Com referência a qualquer outro

Estado que a ratificar ou que a ela aderir ulteriormente, a Convenção entrará em vigor na data do depósito do seu instrumento de ratificação ou de adesão.

3. O Secretário-Geral informará todos os Estados membros da Organização sobre a entrada em vigor da Convenção.

#### **Artigo 75°**

Esta Convenção só pode ser objeto de reservas em conformidade com as disposições da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, assinada em 23 de maio de 1969.

#### **Artigo 76°**

1. Qualquer Estado Parte, diretamente, e a Comissão ou a Corte, por intermédio do Secretário-Geral, podem submeter à Assembléia Geral, para o que julgarem conveniente, proposta de emenda a esta Convenção.

2. As emendas entrarão em vigor para os Estados que ratificarem as mesmas na data em que houver sido depositado o respectivo instrumento de ratificação que corresponda ao número de dois terços dos Estados Partes nesta Convenção. Quanto aos outros Estados Partes, entrarão em vigor na data em que eles depositarem os seus respectivos instrumentos de ratificação.

#### **Artigo 77°**

1. De acordo com a faculdade estabelecida no artigo 31°, qualquer Estado Parte e a Comissão podem submeter à consideração dos Estados Partes reunidos por ocasião da Assembléia Geral projetos de Protocolos adicionais a esta Convenção, com a finalidade de incluir progressivamente no regime de proteção da mesma outros direitos e liberdades.

2. Cada Protocolo deve estabelecer as modalidades de sua entrada em vigor e será aplicado somente entre os Estados Partes no mesmo.

#### **Artigo 78°**

1. Os Estados Partes poderão denunciar esta Convenção depois de expirado um prazo de cinco anos, a partir da data da entrada em vigor da mesma e mediante aviso prévio de um ano, notificando o Secretário-Geral da Organização, o qual deve informar as outras Partes.

2. Tal denúncia não terá o efeito de desligar o Estado Parte interessado das obrigações contidas nesta Convenção, no que diz respeito a qualquer ato que, podendo constituir violação dessas obrigações, houver sido cometido por ele anteriormente à data na qual a denúncia produzir efeito.

## **Capítulo XI**

### **DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS**

#### **Seção 1 - COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS**

#### **Artigo 79°**

Ao entrar em vigor esta Convenção, o Secretário-Geral pedirá por escrito a cada Estado membro da Organização que apresente, dentro de um prazo de noventa dias, seus candidatos a membro da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. O Secretário-Geral preparará uma lista por ordem alfabética dos candidatos apresentados e a encaminhará aos Estados membros da Organização pelo menos trinta dias antes da Assembléia Geral seguinte.

#### **Artigo 80°**

A eleição dos membros da Comissão far-se-á dentre os candidatos que figurem na lista a que se refere o artigo 79°, por votação secreta da Assembléia Geral, e serão declarados eleitos os candidatos que obtiverem maior número de votos e a maioria absoluta dos votos dos representantes dos Estados membros. Se, para eleger todos os membros da Comissão, for

necessário realizar várias votações, serão eliminados sucessivamente, na forma que for determinada pela Assembléia Geral, os candidatos que receberem menor número de votos.

## **Seção 2 - CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS**

### **Artigo 81º**

Ao entrar em vigor esta Convenção, o Secretário-Geral solicitará por escrito a cada Estado Parte que apresente, dentro de um prazo de noventa dias, seus candidatos a juiz da Corte Interamericana de Direitos Humanos. O Secretário-Geral preparará uma lista por ordem alfabética dos candidatos apresentados e a encaminhará aos Estados Partes pelo menos trinta dias antes da Assembléia Geral seguinte.

### **Artigo 82º**

A eleição dos juizes da Corte far-se-á dentre os candidatos que figurem na lista a que se refere o artigo 81º, por votação secreta dos Estados Partes, na Assembléia Geral, e serão declarados eleitos os candidatos que obtiverem maior número de votos e a maioria absoluta dos votos dos representantes dos Estados Partes. Se, para eleger todos os juizes da Corte, for necessário realizar várias votações, serão eliminados sucessivamente, na forma que for determinada pelos Estados Partes, os candidatos que receberem menor número de votos.

## DECRETO N° 678, DE 6 DE NOVEMBRO DE 1992

*Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969.*

O VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no exercício do cargo de PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VIII, da Constituição, e Considerando que a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), adotada no âmbito da Organização dos Estados Americanos, em São José da Costa Rica, em 22 de novembro de 1969, entrou em vigor internacional em 18 de julho de 1978, na forma do segundo parágrafo de seu art. 74; Considerando que o Governo brasileiro depositou a carta de adesão a essa convenção em 25 de setembro de 1992; Considerando que a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) entrou em vigor, para o Brasil, em 25 de setembro de 1992, de conformidade com o disposto no segundo parágrafo de seu art. 74;

### DECRETA:

**Art. 1º** A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), celebrada em São José da Costa Rica, em 22 de novembro de 1969, apensa por cópia ao presente decreto, deverá ser cumprida tão inteiramente como nela se contém.

**Art. 2º** Ao depositar a carta de adesão a esse ato internacional, em 25 de setembro de 1992, o Governo brasileiro fez a seguinte declaração interpretativa: "O Governo do Brasil entende que os arts. 43 e 48, alínea *d*, não incluem o direito automático de visitas e inspeções *in loco* da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, as quais dependerão da anuência expressa do Estado".

**Art. 3º** O presente decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 6 de novembro de 1992; 171º da Independência e 104º da República.

ITAMAR FRANCO  
Fernando Henrique Cardoso

<<Anexos>>

Os anexos estão publicados no DO de 9.11.1992; págs. 15562/15567.

**ANEXO - H****LEI N.º 9.140, DE 04 DE DEZEMBRO DE 1995.**

Reconhece como mortas pessoas desaparecidas em razão de participação, ou acusação de participação, em atividades políticas, no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979, e dá outras providências.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º São reconhecidas como mortas, para todos os efeitos legais, as pessoas relacionadas no Anexo I desta Lei, por terem participado, ou terem sido acusadas de participação, em atividades políticas, no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979, e que, por este motivo, tenham sido detidas por agentes públicos, achando-se, desde então, desaparecidas, sem que delas haja notícias.

Art. 2º A aplicação das disposições desta Lei e todos os seus efeitos orientar-se-ão pelo princípio de reconciliação e de pacificação nacional, expresso na Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979 - Lei de Anistia.

Art. 3º O cônjuge, o companheiro ou a companheira, descendente, ascendente, ou colateral até quarto grau, das pessoas nominadas na lista referida no art. 1º, comprovando essa condição, poderão requerer a oficial de registro civil das pessoas naturais de seu domicílio a lavratura do assento de óbito, instruindo o pedido com original ou cópia da publicação desta Lei e de seus anexos.

Parágrafo único. Em caso de dúvida, será admitida justificação judicial.

Art. 4º Fica criada Comissão Especial que, face à situação política mencionada no art. 1º e, em conformidade com este, tem as seguintes atribuições:

I - proceder ao reconhecimento de pessoas:

a) desaparecidas, não relacionadas no Anexo I desta Lei;

b) que, por terem participado, ou por terem sido acusadas de participação, em atividades políticas, no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979, tenham falecido, por causas não naturais, em dependências policiais ou assemelhadas;

II - enviar esforços para a localização dos corpos de pessoas desaparecidas no caso de existência de indícios quanto ao local em que possam estar depositados;

III - emitir parecer sobre os requerimentos relativos a indenização que venham a ser formulados pelas pessoas mencionadas no art. 10 desta Lei.

Art. 5º A Comissão Especial será composta por sete membros, de livre escolha e designação do Presidente da República, que indicará, dentre eles, quem irá presidi-la, com voto de qualidade.

§ 1º Dos sete membros da Comissão, quatro serão escolhidos:

- I - dentre os membros da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados;
- II - dentre as pessoas com vínculo com os familiares das pessoas referidas na lista constante do Anexo I;
- III - dentre os membros do Ministério Público Federal; e
- IV - dentre os integrantes das Forças Armadas.

§ 2º A Comissão Especial poderá ser assessorada por funcionários públicos federais, designados pelo Presidente da República, podendo, ainda, solicitar o auxílio das Secretarias de Justiça dos Estados, mediante convênio com o Ministério da Justiça, se necessário.

Art. 6º A Comissão Especial funcionará junto ao Ministério da Justiça, que lhe dará o apoio necessário.

Art. 7º Para fins de reconhecimento de pessoas desaparecidas não relacionadas no Anexo I desta Lei, os requerimentos, por qualquer das pessoas mencionadas no art. 3º, serão apresentados perante a Comissão Especial, no prazo de cento e vinte dias, contado a partir da data da publicação desta Lei, e serão instruídos com informações e documentos que possam comprovar a pretensão.

§ 1º Idêntico procedimento deverá ser observado nos casos baseados na alínea b do inciso I do art. 4º.

§ 2º Os deferimentos, pela Comissão Especial, dos pedidos de reconhecimento de pessoas não mencionadas no Anexo I desta Lei instruirão os pedidos de assento de óbito de que trata o art. 3º, contado o prazo de cento e vinte dias, a partir da ciência da decisão deferitória.

Art. 8º A Comissão Especial, no prazo de cento e vinte dias de sua instalação, mediante solicitação expressa de qualquer das pessoas mencionadas no art. 3º, e concluindo pela existência de indícios suficientes, poderá diligenciar no sentido da localização dos restos mortais do desaparecido.

Art. 9º Para os fins previstos nos arts. 4º e 7º, a Comissão Especial poderá solicitar:

- I - documentos de qualquer órgão público;
- II - a realização de perícias;
- III - a colaboração de testemunhas;
- IV - a intermediação do Ministério das Relações Exteriores para a obtenção de informações junto a governos e a entidades estrangeiras.

Art. 10. A indenização prevista nesta Lei é deferida às pessoas abaixo indicadas, na seguinte ordem:

I - ao cônjuge;

II - ao companheiro ou companheira, definidos pela Lei nº 8.971, de 29 de dezembro de 1994;

III - aos descendentes;

IV - aos ascendentes;

V - aos colaterais, até o quarto grau.

§ 1º O pedido de indenização poderá ser formulado até cento e vinte dias a contar da publicação desta Lei. No caso de reconhecimento pela Comissão Especial, o prazo se conta da data do reconhecimento.

§ 2º Havendo acordo entre as pessoas nominadas no caput deste artigo, a indenização poderá ser requerida independentemente da ordem nele prevista.

§ 3º Reconhecida a morte, nos termos da alínea b do inciso I do art. 4º, poderão as pessoas mencionadas no caput, na mesma ordem e condições, requerer à Comissão Especial a indenização.

Art. 11. A indenização, a título reparatório, consistirá no pagamento de valor único igual a R\$ 3.000,00 (três mil reais) multiplicado pelo número de anos correspondentes à expectativa de sobrevivência do desaparecido, levando-se em consideração a idade à época do desaparecimento e os critérios e valores traduzidos na tabela constante do Anexo II desta Lei.

§ 1º Em nenhuma hipótese o valor da indenização será inferior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

§ 2º A indenização será concedida mediante decreto do Presidente da República, após parecer favorável da Comissão Especial criada por esta Lei.

Art. 12. No caso de localização, com vida, de pessoa desaparecida, ou de existência de provas contrárias às apresentadas, serão revogados os respectivos atos decorrentes da aplicação desta Lei, não cabendo ação regressiva para o ressarcimento do pagamento já efetuado, salvo na hipótese de comprovada má-fé.

Art. 13. Finda a apreciação dos requerimentos, a Comissão Especial elaborará relatório circunstanciado, que encaminhará, para publicação, ao Presidente da República, e encerrará seus trabalhos.

Parágrafo único. Enquanto durarem seus trabalhos, a Comissão Especial deverá apresentar trimestralmente relatórios de avaliação.

Art. 14. Nas ações judiciais indenizatórias fundadas em fatos decorrentes da situação política mencionada no art. 1º, os recursos das sentenças condenatórias serão recebidos somente no efeito devolutivo.

Art. 15. As despesas decorrentes da aplicação desta Lei correrão à conta de dotações consignadas no orçamento da União pela Lei Orçamentária.

Art. 16. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 4 de dezembro de 1995; 174º da Independência e 107º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

**LEI Nº 9.455, DE 7 DE ABRIL DE 1997.**  
Define os crimes de tortura e dá outras providências.

## **O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

**Art. 1º** Constitui crime de tortura:

I - constranger alguém com emprego de violência ou grave ameaça, causando-lhe sofrimento físico ou mental:

- a) com o fim de obter informação, declaração ou confissão da vítima ou de terceira pessoa;
- b) para provocar ação ou omissão de natureza criminosa;
- c) em razão de discriminação racial ou religiosa;

II - submeter alguém, sob sua guarda, poder ou autoridade, com emprego de violência ou grave ameaça, a intenso sofrimento físico ou mental, como forma de aplicar castigo pessoal ou medida de caráter preventivo.

**Pena** - reclusão, de dois a oito anos.

§ 1º Na mesma pena incorre quem submete pessoa presa ou sujeita a medida de segurança a sofrimento físico ou mental, por intermédio da prática de ato não previsto em lei ou não resultante de medida legal.

§ 2º Aquele que se omite em face dessas condutas, quando tinha o dever de evitá-las ou apurá-las, incorre na pena de detenção de um a quatro anos.

§ 3º Se resulta lesão corporal de natureza grave ou gravíssima, a pena é de reclusão de quatro a dez anos; se resulta morte, a reclusão é de oito a dezesseis anos.

§ 4º Aumenta-se a pena de um sexto até um terço:

- I - se o crime é cometido por agente público;
- II - se o crime é cometido contra criança, gestante, deficiente e adolescente;
- III - se o crime é cometido mediante seqüestro.

§ 5º A condenação acarretará a perda do cargo, função ou emprego público e a interdição para seu exercício pelo dobro do prazo da pena aplicada.

§ 6º O crime de tortura é inafiançável e insuscetível de graça ou anistia.

§ 7º O condenado por crime previsto nesta Lei, salvo a hipótese do § 2º, iniciará o cumprimento da pena em regime fechado.

Art. 2º O disposto nesta Lei aplica-se ainda quando o crime não tenha sido cometido em território nacional, sendo a vítima brasileira ou encontrando-se o agente em local sob jurisdição brasileira.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º Revoga-se o art. 233 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente.

Brasília, 7 de abril de 1997; 176º da Independência e 109º da República.

**LEI Nº 9.474, DE 22 DE JULHO DE 1997.**

Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

**TÍTULO I****Dos Aspectos Caracterizadores****CAPÍTULO I****Do Conceito, da Extensão e da Exclusão****SEÇÃO I****Do Conceito**

Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;

II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;

III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

**SEÇÃO II****Da Extensão**

Art. 2º Os efeitos da condição dos refugiados serão extensivos ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que do refugiado dependerem economicamente, desde que se encontrem em território nacional.

**SEÇÃO III****Da Exclusão**

Art. 3º Não se beneficiarão da condição de refugiado os indivíduos que:

I - já desfrutem de proteção ou assistência por parte de organismo ou instituição das Nações Unidas que não o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados - ACNUR;

II - sejam residentes no território nacional e tenham direitos e obrigações relacionados com a condição de nacional brasileiro;

III - tenham cometido crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo, participado de atos terroristas ou tráfico de drogas;

IV - sejam considerados culpados de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas.

## CAPÍTULO II

### Da Condição Jurídica de Refugiado

Art. 4º O reconhecimento da condição de refugiado, nos termos das definições anteriores, sujeitará seu beneficiário ao preceituado nesta Lei, sem prejuízo do disposto em instrumentos internacionais de que o Governo brasileiro seja parte, ratifique ou venha a aderir.

Art. 5º O refugiado gozará de direitos e estará sujeito aos deveres dos estrangeiros no Brasil, ao disposto nesta Lei, na Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e no Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967, cabendo-lhe a obrigação de acatar as leis, regulamentos e providências destinados à manutenção da ordem pública.

Art. 6º O refugiado terá direito, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, a cédula de identidade comprobatória de sua condição jurídica, carteira de trabalho e documento de viagem.

## TÍTULO II

### Do Ingresso no Território Nacional e do Pedido de Refúgio

Art. 7º O estrangeiro que chegar ao território nacional poderá expressar sua vontade de solicitar reconhecimento como refugiado a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira, a qual lhe proporcionará as informações necessárias quanto ao procedimento cabível.

§ 1º Em hipótese alguma será efetuada sua deportação para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada, em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política.

§ 2º O benefício previsto neste artigo não poderá ser invocado por refugiado considerado perigoso para a segurança do Brasil.

Art. 8º O ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes.

Art. 9º A autoridade a quem for apresentada a solicitação deverá ouvir o interessado e preparar termo de declaração, que deverá conter as circunstâncias relativas à entrada no Brasil e às razões que o fizeram deixar o país de origem.

Art. 10. A solicitação, apresentada nas condições previstas nos artigos anteriores, suspenderá qualquer procedimento administrativo ou criminal pela entrada irregular, instaurado contra o peticionário e pessoas de seu grupo familiar que o acompanhem.

§ 1º Se a condição de refugiado for reconhecida, o procedimento será arquivado, desde que demonstrado que a infração correspondente foi determinada pelos mesmos fatos que justificaram o dito reconhecimento.

§ 2º Para efeito do disposto no parágrafo anterior, a solicitação de refúgio e a decisão sobre a mesma deverão ser comunicadas à Polícia Federal, que as transmitirá ao órgão onde tramitar o procedimento administrativo ou criminal.

### TÍTULO III

#### Do Conare

Art. 11. Fica criado o Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, órgão de deliberação coletiva, no âmbito do Ministério da Justiça.

### CAPÍTULO I

#### Da Competência

Art. 12. Compete ao CONARE, em consonância com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com as demais fontes de direito internacional dos refugiados:

I - analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado;

II - decidir a cessação, em primeira instância, *ex officio* ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado;

III - determinar a perda, em primeira instância, da condição de refugiado;

IV - orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados;

V - aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução desta Lei.

Art. 13. O regimento interno do CONARE será aprovado pelo Ministro de Estado da Justiça.

Parágrafo único. O regimento interno determinará a periodicidade das reuniões do CONARE.

## CAPÍTULO II

### Da Estrutura e do Funcionamento

Art. 14. O CONARE será constituído por:

I - um representante do Ministério da Justiça, que o presidirá;

II - um representante do Ministério das Relações Exteriores;

III - um representante do Ministério do Trabalho;

IV - um representante do Ministério da Saúde;

V - um representante do Ministério da Educação e do Desporto;

VI - um representante do Departamento de Polícia Federal;

VII - um representante de organização não-governamental, que se dedique a atividades de assistência e proteção de refugiados no País.

§ 1º O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR será sempre membro convidado para as reuniões do CONARE, com direito a voz, sem voto.

§ 2º Os membros do CONARE serão designados pelo Presidente da República, mediante indicações dos órgãos e da entidade que o compõem.

§ 3º O CONARE terá um Coordenador-Geral, com a atribuição de preparar os processos de requerimento de refúgio e a pauta de reunião.

Art. 15. A participação no CONARE será considerada serviço relevante e não implicará remuneração de qualquer natureza ou espécie.

Art. 16. O CONARE reunir-se-á com *quorum* de quatro membros com direito a voto, deliberando por maioria simples.

Parágrafo único. Em caso de empate, será considerado voto decisivo o do Presidente do CONARE.

## TÍTULO IV

### Do Processo de Refúgio

#### CAPÍTULO I

##### Do Procedimento

Art. 17. O estrangeiro deverá apresentar-se à autoridade competente e externar vontade de solicitar o reconhecimento da condição de refugiado.

Art. 18. A autoridade competente notificará o solicitante para prestar declarações, ato que marcará a data de abertura dos procedimentos.

Parágrafo único. A autoridade competente informará o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR sobre a existência do processo de solicitação de refúgio e facultará a esse organismo a possibilidade de oferecer sugestões que facilitem seu andamento.

Art. 19. Além das declarações, prestadas se necessário com ajuda de intérprete, deverá o estrangeiro preencher a solicitação de reconhecimento como refugiado, a qual deverá conter identificação completa, qualificação profissional, grau de escolaridade do solicitante e membros do seu grupo familiar, bem como relato das circunstâncias e fatos que fundamentem o pedido de refúgio, indicando os elementos de prova pertinentes.

Art. 20. O registro de declaração e a supervisão do preenchimento da solicitação do refúgio devem ser efetuados por funcionários qualificados e em condições que garantam o sigilo das informações.

## CAPÍTULO II

### Da Autorização de Residência Provisória

Art. 21. Recebida a solicitação de refúgio, o Departamento de Polícia Federal emitirá protocolo em favor do solicitante e de seu grupo familiar que se encontre no território nacional, o qual autorizará a estada até a decisão final do processo.

§ 1º O protocolo permitirá ao Ministério do Trabalho expedir carteira de trabalho provisória, para o exercício de atividade remunerada no País.

§ 2º No protocolo do solicitante de refúgio serão mencionados, por averbamento, os menores de quatorze anos.

Art. 22. Enquanto estiver pendente o processo relativo à solicitação de refúgio, ao peticionário será aplicável a legislação sobre estrangeiros, respeitadas as disposições específicas contidas nesta Lei.

## CAPÍTULO III

### Da Instrução e do Relatório

Art. 23. A autoridade competente procederá a eventuais diligências requeridas pelo CONARE, devendo averiguar todos os fatos cujo conhecimento seja conveniente para uma justa e rápida decisão, respeitando sempre o princípio da confidencialidade.

Art. 24. Finda a instrução, a autoridade competente elaborará, de imediato, relatório, que será enviado ao Secretário do CONARE, para inclusão na pauta da próxima reunião daquele Colegiado.

Art. 25. Os intervenientes nos processos relativos às solicitações de refúgio deverão guardar segredo profissional quanto às informações a que terão acesso no exercício de suas funções.

## CAPÍTULO IV

### Da Decisão, da Comunicação e do Registro

Art. 26. A decisão pelo reconhecimento da condição de refugiado será considerada ato declaratório e deverá estar devidamente fundamentada.

Art. 27. Proferida a decisão, o CONARE notificará o solicitante e o Departamento de Polícia Federal, para as medidas administrativas cabíveis.

Art. 28. No caso de decisão positiva, o refugiado será registrado junto ao Departamento de Polícia Federal, devendo assinar termo de responsabilidade e solicitar cédula de identidade pertinente.

## CAPÍTULO V

### Do Recurso

Art. 29. No caso de decisão negativa, esta deverá ser fundamentada na notificação ao solicitante, cabendo direito de recurso ao Ministro de Estado da Justiça, no prazo de quinze dias, contados do recebimento da notificação.

Art. 30. Durante a avaliação do recurso, será permitido ao solicitante de refúgio e aos seus familiares permanecer no território nacional, sendo observado o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 21 desta Lei.

Art. 31. A decisão do Ministro de Estado da Justiça não será passível de recurso, devendo ser notificada ao CONARE, para ciência do solicitante, e ao Departamento de Polícia Federal, para as providências devidas.

Art. 32. No caso de recusa definitiva de refúgio, ficará o solicitante sujeito à legislação de estrangeiros, não devendo ocorrer sua transferência para o seu país de nacionalidade ou de residência habitual, enquanto permanecerem as circunstâncias que põem em risco sua vida, integridade física e liberdade, salvo nas situações determinadas nos incisos III e IV do art. 3º desta Lei.

## TÍTULO V

### Dos Efeitos do Estatuto de Refugiados Sobre a

#### Extradição e a Expulsão

### CAPÍTULO I

#### Da Extradição

Art. 33. O reconhecimento da condição de refugiado obstará o seguimento de qualquer pedido de extradição baseado nos fatos que fundamentaram a concessão de refúgio.

Art. 34. A solicitação de refúgio suspenderá, até decisão definitiva, qualquer processo de extradição pendente, em fase administrativa ou judicial, baseado nos fatos que fundamentaram a concessão de refúgio.

Art. 35. Para efeito do cumprimento do disposto nos arts. 33 e 34 desta Lei, a solicitação de reconhecimento como refugiado será comunicada ao órgão onde tramitar o processo de extradição.

## CAPÍTULO II

### Da Expulsão

Art. 36. Não será expulso do território nacional o refugiado que esteja regularmente registrado, salvo por motivos de segurança nacional ou de ordem pública.

Art. 37. A expulsão de refugiado do território nacional não resultará em sua retirada para país onde sua vida, liberdade ou integridade física possam estar em risco, e apenas será efetivada quando da certeza de sua admissão em país onde não haja riscos de perseguição.

## TÍTULO VI

### Da Cessação e da Perda da Condição de Refugiado

#### CAPÍTULO I

##### Da Cessação da Condição de Refugiado

Art. 38. Cessará a condição de refugiado nas hipóteses em que o estrangeiro:

I - voltar a valer-se da proteção do país de que é nacional;

II - recuperar voluntariamente a nacionalidade outrora perdida;

III - adquirir nova nacionalidade e gozar da proteção do país cuja nacionalidade adquiriu;

IV - estabelecer-se novamente, de maneira voluntária, no país que abandonou ou fora do qual permaneceu por medo de ser perseguido;

V - não puder mais continuar a recusar a proteção do país de que é nacional por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado;

VI - sendo apátrida, estiver em condições de voltar ao país no qual tinha sua residência habitual, uma vez que tenham deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado.

#### CAPÍTULO II

##### Da Perda da Condição de Refugiado

Art. 39. Implicará perda da condição de refugiado:

I - a renúncia;

II - a prova da falsidade dos fundamentos invocados para o reconhecimento da condição de refugiado ou a existência de fatos que, se fossem conhecidos quando do reconhecimento, teriam ensejado uma decisão negativa;

III - o exercício de atividades contrárias à segurança nacional ou à ordem pública;

IV - a saída do território nacional sem prévia autorização do Governo brasileiro.

Parágrafo único. Os refugiados que perderem essa condição com fundamento nos incisos I e IV deste artigo serão enquadrados no regime geral de permanência de estrangeiros no território nacional, e os que a perderem com fundamento nos incisos II e III estarão sujeitos às medidas compulsórias previstas na Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980.

### CAPÍTULO III

#### Da Autoridade Competente e do Recurso

Art. 40. Compete ao CONARE decidir em primeira instância sobre cessação ou perda da condição de refugiado, cabendo, dessa decisão, recurso ao Ministro de Estado da Justiça, no prazo de quinze dias, contados do recebimento da notificação.

§ 1º A notificação conterà breve relato dos fatos e fundamentos que ensejaram a decisão e cientificará o refugiado do prazo para interposição do recurso.

§ 2º Não sendo localizado o estrangeiro para a notificação prevista neste artigo, a decisão será publicada no Diário Oficial da União, para fins de contagem do prazo de interposição de recurso.

Art. 41. A decisão do Ministro de Estado da Justiça é irrecorrível e deverá ser notificada ao CONARE, que a informará ao estrangeiro e ao Departamento de Polícia Federal, para as providências cabíveis.

### TÍTULO VII

#### Das Soluções Duráveis

### CAPÍTULO I

#### Da Repatriação

Art. 42. A repatriação de refugiados aos seus países de origem deve ser caracterizada pelo caráter voluntário do retorno, salvo nos casos em que não possam recusar a proteção do país de que são nacionais, por não mais subsistirem as circunstâncias que determinaram o refúgio.

### CAPÍTULO II

#### Da Integração Local

Art. 43. No exercício de seus direitos e deveres, a condição atípica dos refugiados deverá ser considerada quando da necessidade da apresentação de documentos emitidos por seus países de origem ou por suas representações diplomáticas e consulares.

Art. 44. O reconhecimento de certificados e diplomas, os requisitos para a obtenção da condição de residente e o ingresso em instituições acadêmicas de todos os níveis deverão ser facilitados, levando-se em consideração a situação desfavorável vivenciada pelos refugiados.

### CAPÍTULO III

#### Do Reassentamento

Art. 45. O reassentamento de refugiados em outros países deve ser caracterizado, sempre que possível, pelo caráter voluntário.

Art. 46. O reassentamento de refugiados no Brasil se efetuará de forma planejada e com a participação coordenada dos órgãos estatais e, quando possível, de organizações não-governamentais, identificando áreas de cooperação e de determinação de responsabilidades.

### TÍTULO VIII

#### Das Disposições Finais

Art. 47. Os processos de reconhecimento da condição de refugiado serão gratuitos e terão caráter urgente.

Art. 48. Os preceitos desta Lei deverão ser interpretados em harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com todo dispositivo pertinente de instrumento internacional de proteção de direitos humanos com o qual o Governo brasileiro estiver comprometido.

Art. 49. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 22 de julho de 1997; 176º da Independência e 109º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO