

O Brasil e o Sistema Internacional dos Direitos Humanos

*Gilberto Vergne Saboia**



Introdução

O engajamento pelos direitos humanos não se traduz tão somente na dimensão política. Requer uma compreensão profunda e uma abordagem integrada, que valorize as complexas relações entre os aspectos políticos, econômicos, culturais e sociais. A realização dos direitos humanos, fator fundamental na construção de um país mais justo e moderno, e condição de nossa correta inserção internacional, é uma tarefa de toda a sociedade, e não apenas do Governo.

No plano internacional, os meios de comunicação e a pressão das ONGs criaram uma opinião pública mais vigilante que exige dos Estados o cumprimento dos compromissos assumidos e induz numerosos Governos a incluírem o respeito aos direitos humanos como um indicador importante para a condução de suas relações internacionais. Os direitos humanos passaram assim, nos últimos vinte anos, de item secundário da agenda, a tema de primeira ordem, ao lado da preservação da paz e do desenvolvimento sustentável, entre os pilares da ordem mundial em construção no pós-guerra fria. Consolidou-se o princípio de que a promoção e proteção dos direitos humanos, além de ser obrigação primordial dos Estados, é também preocupação legítima da comunidade internacional.

Os regimes interno e internacional de promoção e proteção de direitos humanos são complementares e interdependentes. Cada um, em sua esfera própria, enfrenta tensões na confrontação de realidades que requerem o atendimento de um elevado número de exigências algumas vezes conflitivas, pelo menos a curto prazo, de que são exemplos a escassez de recursos e os dilemas da governabilidade. As interações entre os dois regimes figuram como elemento importante para a compreensão do tema da realizabilidade dos direitos humanos e das resistências que a ele se opõem.

A supervisão internacional dos direitos humanos é objeto de forte polêmica e não se desenvolveu sem grande resistência, e são imensos os hiatos entre os padrões consagrados e a prática. Mas torna-se cada vez mais difícil afastar do escrutínio internacional, sob o argumento da soberania e da jurisdição interna, práticas odiosas e repressivas contra indivíduos e grupos, assim como situações extremas de pobreza e marginalização.

No Brasil, o fim do autoritarismo permitiu o retorno pleno ao Estado de direito e a adoção

de uma Constituição que ampliou as garantias aos direitos humanos e reforçou, de maneira inovadora, os instrumentos para sua defesa. Essas garantias assumiram o caráter de cláusulas pétreas, insusceptíveis de alterações restritivas (art.4, IV). Consagrou também a Constituição a incorporação ao sistema jurídico das obrigações contraídas em razão de tratados internacionais de direitos humanos.

As normas internacionais sobre direitos humanos encontram-se em declarações, tratados e instrumentos cujas origens remontam à Carta das Nações Unidas (1945), à Declaração Universal (1948) e aos Pactos Internacionais (adotados em 1966 e vigentes a partir de 1976). Apesar de seu significado inovador, essas normas surgiram e se desenvolveram dentro do sistema jurídico e político do imediato pós-guerra e do bipolarismo ideológico e estratégico que congelou o mundo durante mais de quarenta anos.

Desde então aceleraram-se, sobretudo depois de 1989, transformações que afetam, de maneira substancial, o papel e as relações entre os atores fundamentais: indivíduo, sociedade e Estado. O processo de globalização, a que se contrapõem as tendências de fragmentação, e o surgimento de poderosos atores não estatais criam novos desafios, que não substituem os anteriores e sim a eles veem somar-se.

Não se deve negar o considerável progresso alcançado nos direitos humanos em várias regiões do mundo, e especialmente no Brasil, em termos de normatividade, de garantias e mesmo de efetivo exercício. A consolidação da democracia e a maior consciência dos direitos inerentes à pessoa se tornaram mais vigorosos não apenas frente ao Estado, mas também frente às tradições sociais e culturais, algumas vezes discriminatórias ou restritivas à liberdade individual.

A crescente universalização do acesso às fontes de informação e a confrontação imediata com acontecimentos em qualquer parte do mundo gerou um adensamento da consciência individual e coletiva sobre os direitos humanos, assim como a ampliação das reivindicações de acesso aos valores por eles proclamados. No plano dos indivíduos e dos grupos sociais, tal como projetado pelas ONGs, os direitos humanos se apresentam como objetivos de conteúdo inexaurível.

A inexauribilidade dos direitos humanos, como um horizonte em permanente expansão, contrasta com a realizabilidade necessariamente reduzida de tais anseios, dada a limitação dos meios econômicos e os constrangimentos políticos enfrentados pelos Estados, gerando um descompasso que pode incidir sobre a governabilidade, especialmente em países em desenvolvimento.

As forças da fragmentação (conflitos étnicos, separatismos, nacionalismos exclusivistas, racismo, xenofobia) geram problemas de dimensões mundiais (terrorismo, fundamentalismo, fluxos maciços de refugiados, genocídio, restrições aos fluxos migratórios, etc.). O aprofundamento e a maior visibilidade das diferenças econômicas agrava a marginalidade e acentua o problema da violência, inclusive de origem policial, como fonte de violações de direitos humanos.

Geram-se assim tensões, tanto no plano interno quanto no internacional, que variam conforme a capacidade e velocidade dos respectivos sistemas políticos, econômicos e sociais para dar cumprimento às normas e acompanhar as transformações, sem rompimento da solidariedade social essencial à estabilidade e à governabilidade.

A resolução favorável destas tensões será indispensável para resolver conflitos e consolidar a democracia como sistema político capaz de, no limiar do século XXI, atender às exigências de sociedades em constante evolução. Para que este objetivo possa ser alcançado, o Estado e as demais instituições responsáveis, inclusive as organizações internacionais, deverão dotar-se dos meios necessários para assegurar o desenvolvimento sustentável e promover a redução das desigualdades econômicas e sociais.

Como assinalou o Presidente Fernando Henrique Cardoso, em entrevista à revista "Veja", torna-se necessário "radicalizar a democracia", isto é fortalecer, conjuntamente, as instituições formais da democracia (poder legislativo, partidos políticos) e aquelas, menos formais, que se nutrem diretamente da inspiração da sociedade civil e de seus agrupamentos. Lembra também Darcy Ribeiro (*in O Povo Brasileiro*) a necessidade, para a realização do conceito de cidadania, de que o povo se apodere de seu destino e realize suas potencialidades.

O enfoque dos problemas contemporâneos pelo prisma dos direitos humanos tem a vantagem de permitir, pelo seu caráter de conjunto de valores articulados em torno dos eixos do indivíduo, da sociedade, e do Estado, a busca de uma ordem complexa, capaz de lidar com demandas muitas vezes contraditórias, ao menos no curto prazo. O respeito das liberdades, as aspirações de reforma e de redução das desigualdades sociais precisam ser equilibradas com as legítimas expectativas de defesa da segurança individual e coletiva, em suma do império da lei e da preservação da governabilidade. É preciso no entanto não cair na falácia de encarar segurança e direitos humanos como objetivos conflitantes. Pelo contrário, a verdadeira segurança só se alcançará mediante o respeito à lei e ao fortalecimento e modernização dos instrumentos do Estado de Direito.

As duas conferências mundiais sobre direitos humanos, a de Teerã em 1968, e a de Viena, em 1993, foram oportunidade para uma reavaliação e um balanço do caminho percorrido desde a Declaração Universal. Teerã, em plena guerra fria, serviu para reafirmar a indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos, a luta contra o apartheid, o racismo e os resquícios de colonialismo, assim como pela interrelação entre direitos humanos e os demais objetivos da ONU, como a paz e o desenvolvimento.

A Conferência de Viena permitiu a reafirmação, num foro de mais de 170 países (em contraste com os pouco mais de 50 da Declaração Universal e os 84 de Teerã), da universalidade dos direitos humanos e da legitimidade da preocupação internacional com o tema. A Declaração e o Programa de Ação de Viena são o pronunciamento internacional mais atual e completo sobre direitos humanos. Esse complexo documento reflete a realidade contemporânea em toda a sua complexidade e revela a natureza da imensa tarefa de realizar os direitos humanos de maneira universal em sociedades distintas em suas tradições culturais e características econômicas e sociais. O consenso obtido em Viena, em

toda a sua fragilidade, torna possível esperar a superação das resistências e a afirmação da realizabilidade dos direitos humanos.

Pretendo apresentar a seguir uma exposição que visa, em primeiro lugar, traçar as origens do sistema e identificar as formas pelas quais veio o mesmo integrar a agenda internacional. Veremos em seguida como o Brasil participa de tal sistema, como evolui em grandes linhas a sua posição, e qual tem sido a nossa experiência na "prestação de contas" a respeito de nossa situação neste campo, com ênfase especial sobre os relatórios recentemente apresentados ao Comitê de Direitos Humanos e ao Comitê sobre Eliminação da Discriminação Racial. Finalmente, examinaremos como o Brasil contribui para a construção e o funcionamento do sistema, através de sua presença nos foros da ONU.

I- Origens e características principais do sistema

Traçado este rápido esboço que visou situar o tema no seu contexto mais amplo, caberia menção às origens do sistema internacional de proteção dos direitos humanos, à sua estrutura normativa e de supervisão, e seus principais componentes. Deixarei de lado, por limitação de espaço, os importantes sistemas regionais de direitos humanos, como o interamericano e o europeu. Bastaria apenas assinalar que, apesar de complementares, as normas e sistemas de verificação regional e internacional são independentes, não podendo invocar-se um em detrimento ou restrição do outro.

Embora instrumentos anteriores tenham contemplado certas categorias de direitos humanos, foi a Carta da ONU que consagrou, pela primeira vez, como norma de direito internacional de caráter geral, a promoção e proteção dos direitos humanos.

As bases do sistema internacional sobre direitos humanos estão principalmente assentadas no art.1, par. 3, da Carta, que destaca os direitos humanos entre os propósitos e princípios da organização e nos artigos 55 e 56, que estabelecem os compromissos assumidos reciprocamente entre os membros para a realização dos objetivos fundamentais no âmbito da cooperação econômica e social.

A leitura conjugada destes dispositivos permite identificar o caráter articulado e interdependente dos objetivos essenciais da ONU: paz e segurança internacional, progresso econômico e social e respeito aos direitos humanos. A promoção conjunta e equilibrada de cada um destes objetivos é condição para a harmonia do sistema como um todo.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos foi a realização mais importante desta primeira fase de construção do sistema. Associada aos dispositivos jurídicos da Carta da ONU, a declaração, aprovada em 1948 sem votos negativos (8 abstenções), representava a tradução em termos concretos das obrigações assumidas na Carta. Apesar do caráter não diretamente vinculante da Declaração, o caráter solene e quase unânime de sua aprovação e a reiteração frequente e incontestada de seu valor transformou-a em instrumento básico de referência sobre os valores essenciais que todos os Estados estão obrigados a respeitar. Por outro lado, ao aprovar a declaração, as Nações Unidas proclamavam que os direitos humanos eram matéria legítima de preocupação internacional e, como tal, não podiam ser

considerados matéria de exclusiva competência nacional, no sentido do art. 2 par. VII da Carta.

A elaboração de um instrumento jurídico, que desse caráter expressamente vinculante aos direitos consagrados na declaração foi tarefa que naturalmente se mostrou muito mais longa e trabalhosa. Sua conclusão só se daria em 1966, com a adoção dos dois pactos internacionais.

A decisão de separar os pactos em dois instrumentos, respectivamente sobre direitos civis e políticos e sobre direitos econômicos, sociais e culturais, refletia, entre outros fatores, as divergências ideológicas entre os sistemas capitalista e socialista, cada um privilegiando os aspectos de sua preferência. O princípio da indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos seria uma conquista posterior, promovida em grande parte pelos países em desenvolvimento.

Qual a posição do Brasil nesta fase inicial de elaboração das normas sobre direitos humanos no campo internacional? Na impossibilidade de realizar pesquisa mais aprofundada, refiro-me ao *Repertório da Prática Brasileira do Direito Internacional*, de Antonio Augusto Cançado Trindade, e à coletânea de discursos *A palavra do Brasil nas Nações Unidas*, organizada pelo Embaixador Luiz Felipe Seixas Corrêa, para estabelecer algumas referências principais.

Segundo essas fontes, verifica-se que nos pronunciamentos no plenário da Assembléia Geral predominam, nesta fase, os temas políticos e jurídicos: paz e segurança, composição do Conselho de Segurança, poder de veto dos membros permanentes, interpretação dos dispositivos da Carta e conveniência de sua futura reforma, sendo poucas e genéricas as referências ao trabalho em curso.

O Embaixador Freitas Valle, representante do Brasil na IV sessão da Assembléia Geral da ONU (1949), referiu-se positivamente, à aprovação, no ano anterior, da Declaração Universal e da Convenção contra o Genocídio, bem como à perspectiva de conclusão de um tratado internacional sobre direitos humanos. Em 1950, o mesmo representante lamentava a inexistência de um "instrumento prático que compelissem os Estados a respeitar ou restaurar, quando violados de alguma forma, os direitos humanos e as liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua e religião."

É nos trabalhos da III Comissão, encarregada de examinar os relatórios e projetos emanados da Comissão de Direitos Humanos, que encontramos manifestações mais específicas de posições brasileiras. Assim, Austregésilo de Athayde afirma em 1948, naquele foro: "Ao dar aos direitos do homem um caráter internacional, a Carta das Nações Unidas estabeleceu obrigações jurídicas positivas para os Estados". "Embora a delegação brasileira gostasse de ver discutidas e aprovadas conjuntamente a declaração, o pacto, e as propostas relativas à implementação, reconhece ela que, no atual estágio dos trabalhos, somente a declaração pode ser adotada(...)".

Bem positiva é também a posição brasileira nestes anos formadores, com relação ao

processo de instituição do sistema regional americano de direitos humanos. Surpreendem ainda hoje os termos da declaração proferida em Bogotá pelo Chanceler João Neves da Fontoura em 1948, na IX Conferência Internacional Americana. Não só saudou ele, em termos inequívocos, a perspectiva de adoção pioneira da Declaração dos Direitos e Deveres Internacionais do Homem, como sublinhou que a mesma equivalia a reconhecer os indivíduos o caráter de sujeito de direito internacional público. E acrescentou considerações favoráveis à pronta criação de uma Corte Internacional de Proteção aos Direitos Humanos.

Coube a San Tiago Dantas, chanceler em 1959, propor à V Reunião de Consulta dos Ministros de Relações Exteriores da OEA, proposta de resolução sobre a democracia no continente. O Brasil desejava uma declaração de termos gerais, baseada em seis princípios:

- superioridade da lei sobre os governos;
- os governos devem ser o resultado de eleições livres;
- a perpetuação no poder sem prazo determinado é incompatível com a democracia;
- os direitos do indivíduo devem ser reconhecidos pela lei e protegidos por meios judiciais eficazes;
- os Estados americanos incorporarão ao seu direito positivo a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem;
- os povos do continente cooperarão de maneira solidária para assegurar condições de progresso ao regime democrático.

A realidade política dos anos subsequentes modificou tais posições . O mundo, o continente, e mesmo nosso país ingressaram em conturbada fase de antagonismos e divergências que muito retardaram o progresso na implementação dos ideais lançados no pós-guerra. Fortalecem-se as resistências à realização dos direitos humanos como compromissos firmes. Nesse clima, e mesmo antes dos anos de autoritarismo, o Brasil se distancia do tema dos direitos humanos e apenas se registra a preferência pela elaboração de dois pactos distintos e a resistência à incorporação do direito de petição individual no pacto sobre direitos civis e políticos.

A partir dos anos setenta, o corpo de normas e declarações sobre os quais se baseia o sistema mundial de direitos humanos assume maior consistência. Em 1976 entram em vigor os dois pactos internacionais, que também incorporam a importante inovação introduzida pela Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial (adotada em 1965 e em vigor desde 1969) que consiste na criação de órgão (comitê de peritos independentes) para monitorar, em todos os Estados partes, a implementação das obrigações contraídas. A Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas (CDH) e seu órgão subsidiário, a Subcomissão de Prevenção da Discriminação e Proteção das Minorias, desenvolvem mecanismos extra-convencionais de verificação da situação dos direitos humanos, e vão sendo vencidos, na doutrina e na prática, as interpretações restritivas que visavam, com base nos argumentos da soberania dos Estados e da jurisdição interna exclusiva, limitar as normas internacionais sobre direitos humanos a meros objetivos éticos, sem força de lei.

O Brasil apoia e frequentemente estimula o desenvolvimento destes mecanismos de

supervisão dos direitos humanos, por considerá-los uma forma eficiente de promover e proteger direitos de forma universal. A preferência brasileira se dirige particularmente aos mecanismos temáticos, ou seja, os relatores ou grupos de trabalho que se dedicam a um problema, como a tortura, os desaparecimentos forçados ou as formas contemporâneas de racismo. No tratamento destes temas, os relatores especiais estabelecem diálogo com os países, realizam visitas, e podem manifestar preocupação com situações específicas em países, recomendando medidas e trazendo o tema à atenção da Comissão de Direitos Humanos. O caráter temático dos mandatos, válido para o universo dos países, assegura sua "não-seletividade".

O Brasil reconhece a legitimidade de designação de relatores por países, em casos mais graves. O mecanismo é, porém, politicamente sensível, e a CDH ainda não logrou equacionar o problema das alegações de seletividade e falta de objetividade na "seleção" dos países para os quais a Comissão julga necessário designar relator especial. Tampouco se conseguiu solução para o obstáculo dos países que rejeitam qualquer colaboração com o relator, tornando difícil a obtenção de progressos .

A escolha dos mecanismos para lidar com as violações de direitos humanos requer, portanto, cuidadosa avaliação, de forma a que os instrumentos utilizados permitam a evolução favorável da situação. Pesam aqui a análise sobre a realizabilidade concreta dos direitos humanos numa dada situação e a compreensão dos fatores que se opõem ou que favorecem o progresso na direção almejada.

No que diz respeito a questões referentes ao Brasil, é denso o diálogo com os mecanismos não convencionais da Comissão de Direitos Humanos. O Governo brasileiro vem adotando política que, partindo do princípio de que os objetivos do exercício - aperfeiçoar o respeito aos direitos humanos - coincidem com os do Governo, permite ampla transparência no acesso a informações.

Deste diálogo, caberia ressaltar alguns aspectos úteis para a identificação de obstáculos à realizabilidade dos direitos humanos no Brasil:

- Grupo de Trabalho sobre Desaparecimentos Forçados ou Involuntários. Destinado a esclarecer, sob o prisma humanitário, a sorte das vítimas deste tipo de violação de direitos humanos, os casos acumulados pelo Brasil diziam respeito, em grande maioria, a ocorrências do período autoritário. A adoção da lei 9.140, de 4/12/95, permitiu o encerramento dos casos antigos. O Grupo de Trabalho considerou exemplar a lei brasileira para indenização das famílias das vítimas, não obstante a posição de algumas ONGs, que mantiveram crítica à extensão da lei de anistia com relação aos efeitos penais dos fatos revelados.
- Relator sobre execuções sumárias ou arbitrárias. O Governo brasileiro tem diálogo intenso com este relator, que se debruça sobre comunicações referentes a assassinatos ou ameaças ao direito à vida em que há suspeita de participação, cumplicidade ou acobertamento por parte de autoridades policiais. Os casos de particular gravidade, como os da Candelária, Carandiru, Eldorado de Carajás, Vigário Geral e Corumbiara ocasionaram extensa correspondência com o relator, na

qual transparece o empenho do Governo brasileiro de prestar esclarecimentos detalhados e precisos sobre as providências em curso no terreno judiciário, bem como as medidas tomadas pelo Governo federal - com destaque para a iniciativa de adoção de leis com vistas a assegurar a punição dos culpados, a prevenção de novas ocorrências, a indenização das vítimas ou de seus familiares e, a proteção de testemunhas.

- Relator sobre a tortura. Com a redemocratização, cessaram as queixas sobre a existência da tortura com fins políticos, mas o relator especial continua a receber alegações de que a polícia usa a tortura com frequência. A aprovação de lei que tipifica o crime de tortura e as atitudes firmes do Presidente da República e do Secretário Nacional de Direitos Humanos no combate a essa prática odiosa são passos importantes para o maior rigor na punição e prevenção deste crime.
- Visitaram o Brasil os relatores sobre venda, prostituição e pornografia infantil, sobre a violência contra a mulher, e sobre formas contemporâneas de racismo, realizando programação que lhes permitiu amplo e irrestrito contato com autoridades, ONGs, e diferentes setores de opinião. Os respectivos relatórios contêm avaliação da situação brasileira, do ponto de vista do mandato do relator, dos problemas enfrentados e das soluções em curso. O exercício tem saldo positivo, como demonstração da transparência e do desejo do Brasil de contribuir para um exame coletivo, a nível internacional, destas questões. É claro que uma curta viagem dificilmente permite aos relatores a análise aprofundada e precisa de problemas tão complexos, em sociedade que pouco conhecem, o que às vezes resulta em certas conclusões ou recomendações superficiais e pouco ajustadas à realidade. O Brasil não tem deixado de fazer tais observações aos relatores quando do debate de seus relatórios durante a CDH.

II- O Brasil e os mecanismos de controle dos tratados internacionais

Com a redemocratização, entre 1989 e 1992, o Brasil aderiu aos principais tratados internacionais de proteção dos direitos humanos - os dois pactos internacionais sobre direitos humanos, a convenção contra a tortura, a convenção dos direitos da criança - e à Convenção Americana de Direitos Humanos e à Convenção Interamericana para prevenir e punir a Tortura. Estes instrumentos vieram somar-se aos tratados de que o Brasil se tornara parte anteriormente, tais como a convenção contra a discriminação racial, a convenção contra a discriminação contra mulher, a convenção sobre o estatuto dos refugiados e seu protocolo adicional, numerosas convenções da OIT, algumas das quais versam sobre matéria afim aos direitos humanos. O Brasil tornou-se um país plenamente inserido nos sistemas internacional e interamericano de proteção e promoção dos direitos humanos. O processo é continuado, e o Brasil não só aderiu recentemente a outros instrumentos jurídicos de proteção dos direitos humanos no âmbito interamericano, como tem emprestado seu apoio à negociação de novos instrumentos (protocolo facultativo à convenção contra a tortura, protocolos adicionais à convenção sobre os direitos da criança).

As obrigações resultantes destas convenções comportam medidas na área legislativa, administrativa e política de considerável importância. O Ministério das Relações Exteriores é o interlocutor oficial dos órgãos de supervisão das convenções de direitos humanos, e lhe

competete a apresentação dos relatórios a esses comitês.

Trata-se de tarefa complexa, dada estrutura federativa descentralizada, a extensão e população do país, a natureza das questões a serem retratadas e a multiplicidade dos órgãos envolvidos, além das mudanças políticas ocorridas. Essas dificuldades geraram atrasos na preparação dos relatórios. O relatório inicial referente ao Pacto sobre direitos civis e políticos, concluído em 1994, foi produto de colaboração entre o Governo e uma importante instituição acadêmica, o Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo. Logrou-se assim que o relatório produzisse um retrato fiel da situação brasileira, visto não apenas do ângulo do Governo mas também daquele da sociedade civil. O relatório foi publicado pela Fundação Alexandre de Gusmão.

Foi possível, igualmente, apresentar, em 1996, o décimo relatório periódico ao Comitê sobre a Eliminação da Discriminação Racial. Trata-se também de fato marcante, pois o Brasil havia deixado de apresentar os relatórios devidos por vários anos consecutivos. O novo relatório se produziu sob a influência de respeitável revisão da postura brasileira sobre o problema da discriminação racial, promovida, entre outros, pelo próprio Presidente Fernando Henrique Cardoso, ao admitir que a realidade brasileira neste campo não correspondia à imagem de perfeita harmonia com que gerações de brasileiros nos havíamos comprazido. O relatório mostra que é necessário, também em nosso país, e apesar dos inúmeros aspectos positivos de nossa situação, cuidar para que o fenômeno da discriminação e do racismo sejam combatidos com determinação.

A consideração dos dois relatórios pelos respectivos comitês, em 1996, assinalou a definitiva incorporação do Brasil ao conjunto de países que mantém com a comunidade internacional um diálogo sereno, franco e objetivo sobre seus problemas de direitos humanos. É com este espírito que considero relevante resumir alguns aspectos do exercício deste diálogo.

O Relatório inicial do Brasil referente ao Pacto sobre Direitos Civis e Políticos foi examinado pelo Comitê de Direitos Humanos nos dias 10 e 11 de julho de 1996. A delegação brasileira, cuja chefia tive a honra de compartilhar com o Dr. José Gregori, fez extensa declaração inicial, aduzindo informações sobre as medidas adicionais tomadas pelo Governo brasileiro desde a data da elaboração do relatório (1994) para dar cumprimento aos dispositivos do pacto. Dentre essas medidas cabe ressaltar: a lei de reconhecimento dos desaparecidos, o então projeto de lei sobre a transferência para a justiça civil da competência para julgar policiais militares acusados de violações de direitos humanos, o projeto de lei (sancionado) sobre a tipificação penal da tortura, a reestruturação do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (órgão paritário governo-sociedade para a proteção dos direitos humanos), a criação de GERTRAF (Grupo executivo para repressão do trabalho forçado) e, em especial, o lançamento do Programa Nacional de Direitos Humanos, pelo qual o Brasil dá cumprimento pioneiro a uma das recomendações da Conferência de Viena.

Nas conclusões e recomendações adotadas (doc. CCPR/C/79/Add.66, de 24/7/96), o Comitê elogiou o relatório, destacando sua elaboração aberta a consultas com órgãos da

sociedade, e a franqueza e abrangência do conteúdo. O Comitê agradeceu também a detalhada declaração introdutória, e reconheceu o engajamento do Governo federal em adotar medidas para assegurar o respeito às obrigações contraídas. O Comitê acolheu favoravelmente as medidas legislativas adotadas recentemente, em particular o lançamento do Programa Nacional de Direitos Humanos, a reestruturação do CDDPH, a criação da Defensoria Pública e as medidas tendentes a permitir que o Ministério Público Federal avoque à Justiça federal casos de violações de direitos humanos.

As preocupações manifestadas pelo Comitê e as recomendações formuladas ao Governo brasileiro coincidem, em muitos aspectos, com os diagnósticos feitos pelas próprias autoridades federais, e estão refletidas também no Programa Nacional de Direitos Humanos.

Caberia uma referência sintética ao resultado das deliberações do Comitê. Um dos aspectos mais significativos foi a da relação entre o sistema federativo da Constituição brasileira e o cumprimento das normas do pacto. A autonomia dos Estados no que diz respeito à organização da polícia e ao sistema judicial, segundo o Comitê, é um fator que conduz a deficiências e falta de uniformidade na aplicação dos dispositivos do pacto no Brasil. Apesar de seus esforços, o Governo federal não tem conseguido, segundo a análise do Comitê, vencer esse obstáculo. Algumas unidades da Federação não têm exercido com o rigor desejável suas atribuições de prevenir as violações de direitos humanos e punir os autores destes crimes. O Comitê dedicou grande atenção aos possíveis meios para superar tais obstáculos. Os peritos interessaram-se pelas medidas relatadas pela delegação brasileira tendentes a reforçar os poderes do Ministério Público e do CDDPH, bem como pelo projeto de emenda constitucional relativo à federalização dos crimes contra direitos humanos, assim como pela transferência para a justiça ordinária do julgamento dos crimes cometidos por policiais militares. É significativa a coincidência entre os pontos assinalados pelo Comitê e aqueles que estão sendo objeto de iniciativas governamentais e de amplo debate nacional, entre os quais se destaca a questão da reforma do sistema policial brasileiro.

O 10º Relatório Periódico referente ao ICERD foi examinado pelo Comitê sobre a Eliminação da Discriminação Racial (CERD) em agosto de 1996. Os membros do CERD saudaram a retomada do diálogo com o Governo brasileiro após mais de nove anos de interrupção e também elogiaram a franqueza e objetividade do relatório.

Também neste caso a delegação brasileira, de que fazia parte o Professor Helio Santos, coordenador do grupo interministerial para a valorização da população negra, forneceu informações adicionais, entre as quais a referente aos objetivos e trabalhos desenvolvidos por aquele órgão que, entre outras políticas, examina a possibilidade de adoção de medidas afirmativas para a promoção daquela população.

Com a apresentação e sustentação destes dois relatórios o Governo brasileiro demonstrou cabalmente sua determinação de dar cumprimento aos compromissos assumidos ao aderir aos respectivos instrumentos internacionais.

III- O Brasil nos foros internacionais sobre direitos humanos. Comissão de Direitos

Humanos. Assembléia Geral das N.U. Conferência de Viena

A volta ao regime democrático e a adesão aos instrumentos internacionais de direitos humanos completaram as condições para que o Brasil dos anos 90 reconhecesse explicitamente os direitos humanos como tema legítimo de preocupação internacional, consoante os termos da Declaração de Viena, e atuasse com plenitude e de maneira construtiva nos foros internacionais e regional de direitos humanos.

A participação do Governo brasileiro se dá, primordialmente, através de nossa presença nos foros internacionais e regionais que tratam da matéria, onde advogamos o respeito a normas substantivas e processuais capazes de garantir a objetividade e imparcialidade dos procedimentos de verificação. O Brasil atribui importância fundamental à defesa da democracia e dos direitos humanos no quadro regional, contribuindo para fortalecer aqueles valores no âmbito das instituições interamericanas, e nos grupos de concertação, como o Grupo do Rio, e mecanismos de integração como o Mercosul.

Na Comissão de Direitos Humanos da ONU, que tive o privilégio de presidir em 1996, o Brasil desempenha papel de destaque, graças ao apoio que empresta ao desenvolvimento das normas e dos mecanismos sobre direitos humanos. A sensibilidade do Brasil para os problemas e dificuldades específicos dos países em desenvolvimento qualificam-no para operar, com frequência, como ponte entre estes e os países ocidentais.

O Brasil, e em grande medida a América Latina em seu conjunto, se apresenta assim como elemento moderador, capaz de contribuir, sem paternalismo ou condescendência, para a busca de soluções que propiciem o progresso dos direitos humanos, sem confrontações desnecessárias.

Temos buscado contribuir para o aperfeiçoamento e a racionalização dos trabalhos da Comissão de Direitos Humanos. Participamos da apresentação de importantes iniciativas na Comissão, como a que resultou na aprovação de resolução sobre a abolição gradual da pena de morte e o respeito às normas que limitam a sua aplicação, a de criação de mecanismo para a proteção dos direitos dos trabalhos migrantes, e a que criou o relator especial sobre formas contemporâneas de racismo e xenofobia. O Brasil foi o promotor da resolução sobre o fortalecimento do Estado de direito, iniciativa recolhida na Declaração e Programa de Ação de Viena, e que busca criar formas mais eficazes de apoio aos países em desenvolvimento em seus esforços para garantirem os direitos humanos. A delegação brasileira tem contribuído também ao avanço para a elaboração de uma estratégia para a implementação do direito ao desenvolvimento, tema ao qual dedicamos especial atenção.

Dentro desse espírito foi possível à delegação brasileira ocupar lugar de destaque na Conferência Mundial sobre Direitos Humanos (Viena, 1993), na qual o Brasil exerceu a presidência do Comitê de Redação e contribuiu, de maneira decisiva, para desbloquear as quase intransponíveis dificuldades políticas que pareciam inviabilizar o documento final. O Brasil também deu grande contribuição, no ano seguinte, à negociação na Assembléia-Geral das N.U. que resultou na criação do cargo de Alto Comissário para Direitos

Humanos, dando seguimento ao Programa de Ação de Viena.

IV. Conclusões

Plenamente inserido no sistema internacional dos direitos humanos, o Brasil contribui para a sua evolução e aperfeiçoamento, ao mesmo tempo em que o sistema internacional, através de suas normas e mecanismos de controle, favorece o aprimoramento das normas e instituições nacionais neste domínio - há uma relação interativa e construtiva. A primazia cabe, sem dúvida, ao processo interno e é no âmbito da sociedade brasileira e de suas instituições políticas que devemos buscar compreender e vencer resistências e encontrar os caminhos que permitam realizar os direitos humanos de forma duradoura no Brasil. Nossa bússola é a compreensão da inextricável interdependência entre desenvolvimento, democracia e respeito aos direitos humanos.

* Embaixador, Representante adjunto em Genebra

Chefe da Delegação brasileira à Comissão de Direitos Humanos

Presidente da Comissão de Redação da Conferência Mundial dos Direitos Humanos (Viena, 1993)