

Tratados Internacionais de Direitos Humanos e o Estado Brasileiro: incentivo na construção de políticas públicas

Luís Renato Vedovato¹
Michelle Camille Barreto²

Recebido em 08 julho de 2015

Aprovado em 16 outubro de 2015

DOI: 10.18829/2Frp3.v1i2

RESUMO

Esse trabalho apresenta elementos para o entendimento do processo de internalização dos tratados internacionais no Brasil. São estudados quais são os atores envolvidos no processo, qual o contexto dos direitos humanos no mundo, como foi elaborado o Sistema Internacional de Direitos Humanos, como o Brasil se insere nesse contexto e quais são os principais tratados e convenções que o país é signatário. Verifica-se também a atuação do Estado brasileiro frente à proteção dos direitos fundamentais, sua estrutura política e organizacional, os principais atores na garantia das políticas de proteção dos direitos fundamentais, nas três esferas da Administração Pública e quais Planos e Programas estão vigentes atualmente.

Palavras-chave: Direitos Fundamentais. Avaliação de políticas. Mapeamento.

ABSTRACT

This work presents elements for understanding the internationalization process of international treaties in Brazil. Are studied which actors are involved in this process, what is the humans rights context in the world, how was elaborated the Human Rights International System, how Brazil is inserted in this context and which are the main treaties and conventions that the country is signatory. It is also verified the Brazilian State acting in front of human rights protection, your politic and organizational structure, the main actors in guarantee policies of fundamental rights, in the three spheres of government and what are the Plans and Programs currently in effect.

Keywords: Fundamental Rights. Evaluation of Policies. Mapping.

1. Introdução

A abordagem inicial do tema é infastavelmente relacionada a como os direitos humanos são vistos no Brasil, principalmente pelos órgãos do Estado, além de como a ratificação de Tratados Internacionais influenciaram e influenciam no cotidiano das normas brasileiras.

A redemocratização do país foi o marco inicial na história da busca pela efetivação dos direitos humanos no Brasil. A Constituição de 1988 surge como indicativo do interesse de ampliar o rol de direitos e garantias dos cidadãos brasileiros, o que se pode perceber pelo artigo 5º,

1. Professor da Universidade de Campinas (UNICAMP). Irvedovato@gmail.com

2. Graduada em Gestão de Políticas Públicas pela Faculdade de Ciências Aplicadas da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). barretoc.michelle@gmail.com

que diz respeito a todos os direitos, tanto individuais quanto coletivos, especialmente pela cláusula de abertura contida no parágrafo 2º do referido artigo.

O Brasil mostra-se interessado em atuar na busca da proteção dos direitos humanos ao realizar a ratificação dos dois pactos de grande influência para a garantia dos direitos. O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que inserem o Brasil no Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos, algo que se aprofunda quando, posteriormente, em 2006, o Brasil passa a fazer parte do Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU).

No Brasil, o processo de negociação da ratificação dos tratados internacionais tem início com a assinatura, que é de competência do presidente da República. Uma vez assinado pelo presidente, o tratado é encaminhado ao Congresso Nacional para a aprovação interna. Com a ratificação, de competência do Executivo, dos tratados, o país assume a responsabilidade de seguir as especificações acordadas e de implementá-las por meio de decreto legislativo (RAMOS, 2014). Dessa maneira, o Direito Internacional e o Direito Interno devem interagir para o cumprimento dos objetivos firmados.

Para tornar mais compreensível o processo de internalização das normas internacionais, este trabalho apresenta como objetivos principais: (i) verificar quais são os principais tratados de proteção dos direitos humanos ratificados pelo Brasil; (ii) fazer um levantamento dos órgãos federais ligados à proteção dos direitos humanos; (iii) identificar os programas nacionais de proteção dos direitos humanos; e (iv) catalogar as instituições públicas que promovem a proteção dos direitos humanos.

Para elucidar o processo de vinculação do Estado ao tratado internacional, deve-se, primeiramente, entender o contexto em que o país e o mundo se encontram, quais atores internacionais, tratados e jurisdições foram adotados internamente, saber quais atores participam do processo e também o que a Administração Pública pode e deve fazer para a garantia dos direitos humanos.

2. Metodologia

A metodologia utilizada nas pesquisas jurídicas se apresenta num campo delicado. É necessário diferenciar metodologia como método de trabalho e metodologia como abordagem metodológica.

Na primeira situação, há pouca variação, já que a pesquisa jurídica costuma limitar-se à análise de doutrina e da jurisprudência. A pesquisa que se propõe realizar enquadra-se nesse método de trabalho, já que outros métodos – estatísticos, pesquisa de campo, etc – a ela não se aplicam.

A abordagem metodológica, que normalmente é deixada de lado quando se fala em metodologia de pesquisa, pode ser dogmática, sociológica, estatística, empírica, filosófica, entre outras. O presente projeto de pesquisa tem caráter essencialmente dogmático.

A análise do Direito vigente (nacional, estrangeiro e internacional), especialmente do Direito vigente na visão daqueles que o aplicam – os tribunais, tanto nacionais quanto estrangeiros –, faz parte da tarefa da dimensão empírica da dogmática jurídica. Por fim, e com base nos resultados das análises conceitual e empírica, objetiva-se fornecer uma resposta adequada para o problema enfrentado. Aí reside a dimensão normativa, que pretende prescrever soluções. É essa multidimensionalidade que expressa o caráter prático desta pesquisa.

Não se busca aqui a realização de uma análise teórica que se esgota em si mesma. Pretende-se, pelo contrário, não só contribuir para a discussão sobre a nacionalidade e os direitos fundamentais, mas também fornecer subsídios para a atividade jurisprudencial, especialmente aquela ocupada com a proteção dos direitos fundamentais.

3. Desenvolvimento

3.1 Contexto dos Direitos Humanos no Mundo

Para iniciar o estudo sobre os direitos humanos, deve-se ter em mente o que se considera como sendo direitos humanos. Segundo Ramos (2014), os direitos humanos são um conjunto de direitos considerados indispensáveis para uma vida humana digna, pautada na liberdade, igualdade e dignidade. Também são eles dotados de quatro ideias-chave: universalidade, essencialidade, superioridade normativa e reciprocidade.

A visão contemporânea dos direitos humanos, expressa na Declaração e Programa de Ação de Viena de 1993, afirma em seu parágrafo 5º: “Todos os direitos humanos são universais, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos globalmente de forma justa e equitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase” (Conferência de Viena, 1993). Piovesan (2004) define a visão contemporânea dos direitos humanos como “uma unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada, capaz de conjugar o catálogo de direitos civis e políticos ao catálogo de direitos sociais, econômicos e culturais”, reforçando a necessidade de uma visão de proteção integral dos direitos humanos, de maneira que a universalização dos direitos humanos demonstra a capacidade de proteção dos direitos além das fronteiras nacionais.

Diante desses conceitos básicos, parte-se para o entendimento da evolução dos direitos nos mais variados ordenamentos jurídicos do mundo. Tem início aí a compreensão do pensamento moderno e contemporâneo sobre direitos humanos.

Após a segunda Guerra Mundial, os países passam a adotar uma nova perspectiva no campo dos direitos. A proteção dos direitos humanos ganha relevância, com a justificativa de prevenir e impedir que atrocidades, como as cometidas nas guerras, se repetissem. Essencialmente, no entanto, o crescimento da proteção internacional dos direitos humanos se deve à tentativa dos Estados de se legitimarem interna e internacionalmente. Tem-se, assim, a necessidade de abrigar os direitos humanos, de maneira que se busca uma concordância entre os países do mundo em alcançar a paz e a resolução dos conflitos, facultando aos Estados um amplo esforço para garantir e proteger tais direitos.

Diante da intenção mundial de promoção de direitos, em 1945 (que pode ter fundamento exclusivamente na busca de legitimação pelos Estados), formaliza-se a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), por meio da Carta das Nações Unidas, com o intuito de discutir e propor ações específicas para a proteção internacional dos direitos humanos. Nesse contexto, em 1948, é aprovada a Declaração Universal dos Direitos Humanos, conhecida como Declaração de Paris, concretizada pela Resolução 217 A (III), da Assembleia Geral, em 10 de dezembro, por 48 votos a zero e oito abstenções, efetivadas por África do Sul, Arábia Saudita, Bielorrússia, Checoslováquia, Iugoslávia, Polônia, Ucrânia e União Soviética. Segundo Laffer (1948), a declaração é o primeiro texto de alcance internacional que trata de maneira abrangente da importância dos direitos humanos, representando um marco na afirmação histórica desses direitos, como critério organizador e humanizador da vida coletiva na relação entre governantes e governados. A Declaração Universal é formada pela composição da indivisibilidade e universalidade dos direitos (PIOVESAN, 2004), inaugurando as discussões sobre proteção internacional dos direitos humanos.

Ao elaborar a Declaração Universal dos Direitos Humanos, por meio da Comissão de Direitos Humanos, a intenção da ONU era estabelecer um marco normativo vinculante aos Estados, com o objetivo de fortalecer a ideia de proteção dos direitos fundamentais. Esse marco deveria ser seguido pela elaboração de um tratado internacional de direitos humanos. Porém, os Estados potências já na época (Estados Unidos e União Soviética) concentraram seus esforços na Guerra Fria. Foi somente em 1966 que dois pactos de extrema importância foram aprovados: o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais. A união desses três elementos seria a chamada “Carta Internacional dos Direitos Humanos”, que, segundo Ramos (2014), representou a sistematização da proteção dos direitos humanos.

Para Bilder (2004), o Direito Internacional dos Direitos Humanos consiste em focar as regras internacionais, procedimentos e instituições de desenvolvimento para implementar o conceito e promover o respeito aos direitos humanos em todos os países. Aponta que, para começar a se criar uma cultura de proteção aos direitos fundamentais, todos os países do

mundo devem tomar para si a responsabilidade de garantir aos seus cidadãos as condições adequadas de uma vida digna.

A responsabilidade internacional de assegurar às populações mínimas condições de sobrevivência e dignidade, facilita a internalização pelo Estado da ideia de que os direitos civis devem ser respeitados e protegidos, convergindo com uma pressão das sociedades em barrar os comportamentos ofensivos de discriminação, escravidão, perseguição e exclusão, entre outras formas de autoritarismos. Entretanto, no cenário mundial, fortalece-se a ideia de que a proteção dos direitos humanos não deve se reduzir ao domínio reservado do Estado, isto é, não deve se restringir à competência nacional exclusiva ou à jurisdição doméstica exclusiva, porque revela tema de legítimo interesse internacional (PIOVESAN, 2001).

Sobre o Direito Internacional dos Direitos Humanos, Cançado Trindade escreve:

Entendo o Direito Internacional dos Direitos Humanos como o corpus juris de salvaguarda do ser humano, conformado, no plano substantivo, por normas, princípios e conceitos elaborados e definidos em tratados e convenções, e resoluções de organismos internacionais, consagrando direitos e garantias que têm por propósito comum a proteção do ser humano em todas e quaisquer circunstâncias, sobretudo em suas relações com o poder público, e, no plano processual, por mecanismos de proteção dotados de base convencional ou extraconvencional, que operam essencialmente mediante os sistemas de petições, relatórios e investigações, nos planos tanto global como regional. Emanado do Direito Internacional, este corpus juris de proteção adquire autonomia, na medida em que regula relações jurídicas dotadas de especificidade, imbuído de hermenêutica e metodologia próprias. (TRINDADE, 2006, p. 412)

Dessa maneira, as forças internacionais interagem para a consolidação da recém-criada Organização das Nações Unidas, priorizando, assim, as ações protetivas dos direitos humanos, revelando a necessidade de solidificação da sua proteção internacional e impulsionando a criação de um Sistema Internacional.

3.2 O Sistema Internacional de Direitos Humanos

A criação de um Sistema Internacional de Direitos Humanos foi necessária para abrigar os Estados diante da nova configuração da ordem mundial. A normatização em forma de tratados, convenções e pactos, entre outros dispositivos, acelerou o processo de internacionalização dos direitos e determinou a entrada dos países no Sistema. A Organização das Nações Unidas (ONU) tomou a frente de todo o processo e, diante dos artigos da Carta das Nações Unidas, deu procedência à formação do Sistema.

Intencionalmente, a universalização dos direitos, explicitada na II Conferência Mundial de Direitos Humanos, ocorrida em Viena, em 1993, também impulsionou a vontade dos Estados em afugentar situações como as cometidas no período anterior e durante a Segunda Guerra Mundial (ou fortaleceu a sua legitimação), de maneira que a criação do sistema normativo de proteção dos direitos humanos pela ONU foi um grande avanço para o período.

O Sistema de Proteção dos Direitos Humanos estabelece normas a serem seguidas pelos Estados adeptos por meio de tratados internacionais, promovendo um alinhamento do pensamento ético sobre os direitos humanos entre tais Estados (PIOVESAN, 2001). Por ser um sistema global, algumas regiões sentem a necessidade de criar sistemas locais mais específicos. Dessa forma, são criados os Sistemas Europeu, Americano e Africano, para promover e disseminar os valores de proteção aos direitos humanos, em conjunto com o sistema global formado pela ONU (AGU, 2014).

Os sistemas global e regional não são dicotômicos. Eles revelam a mesma vontade de proteção dos direitos, diante da Declaração Universal. Piovesan (2001) argumenta que os sistemas compõem um universo instrumental de proteção dos direitos humanos no plano internacional. Diante dessa visão os diversos sistemas interagem para beneficiar os indivíduos protegidos. Adotar esses sistemas, somando-os ao sistema interno nacional, tem a finalidade de proporcionar maior efetividade na proteção e promoção dos direitos fundamentais.

Para Ramos (2012), a explicação para a entrada dos países no sistema global, adotando a proteção dos direitos como linha de frente de suas ações, permitindo a fiscalização global de suas políticas, limitando suas políticas e criando obrigações jurídicas, pode ser revelada por seis motivos. São razões que podem não se aplicar da mesma maneira para todos os Estados, mas de alguma forma influenciam suas decisões. Os motivos são: o próprio Direito Internacional dos Direitos Humanos; o anseio de adquirir legitimidade política na arena internacional e distanciar-se das ditaduras; o estabelecimento de diálogo entre os povos, revestido pelo seu conteúdo ético; motivos econômicos, com a finalidade de oferecer um padrão mínimo da sociedade para atrair investidores; a atuação da sociedade civil organizada, gerando pressão sobre os governos para atuarem ativamente na promoção dos direitos; e, por fim, a mobilização das comunidades na reivindicação de direitos básicos não respeitados.

Benoni (2009) afirma que a consolidação institucional do Sistema Internacional de Direitos Humanos da ONU, pautado nos tratados e convenções, coincidiu com a atribuição ao Conselho Econômico e Social e à Comissão de Direitos Humanos o papel de definir os padrões internacionais de proteção que os Estados deveriam seguir. Contudo, apenas depois da década de 60, os países realmente demonstraram sua proatividade no cumprimento das normas internacionais. Diante desse contexto, Alves (2011) considera o período de 1947-1967 como excessivamente politizado e seletivo, o que resultou em abstencionismo e intervencionismo durante as fases de evolução do sistema.

A argumentação de Benoni (2009) revela que esse processo culminou na dissolução da Comissão e na organização do Conselho de Direitos Humanos, formado em 2006, por meio da Resolução 60/251 da Assembleia Geral. O conselho teve a intenção de criar mecanismos de

avaliação e monitoramento mais eficazes na proteção dos direitos humanos, para inibir o descumprimento dos acordos feitos pelos países associados ao Sistema Global.

Deve ser mencionado que o Sistema de Proteção dos Direitos Humanos, segundo Piovesan (2001), possui quatro dimensões de acordo com: a determinação por consenso internacional de parâmetros mínimos de proteção dos direitos humanos; a conciliação entre as gramáticas internacionais e nacionais sobre garantia de direitos e deveres; a criação de órgãos de proteção, como comitês, relatorias e cortes, entre outros organismos; e, por fim, a criação de mecanismos de monitoramento voltados à implementação dos direitos assegurados internacionalmente. Essas características complementam e auxiliam as atividades dos países dentro do Sistema. Um dos mecanismos mais utilizados entre as normas é a ratificação de tratados e convenções, de maneira que os países se sujeitam a seguir as regras internacionais e partem para uma visão mais progressiva e protetiva dos direitos fundamentais.

Partindo da explicação de Ramos (2014), entende-se que o Sistema gere um conjunto de mecanismos por meio de órgãos direta ou indiretamente ligados à ONU. Esses organismos são divididos em onusianos, aqueles ligados diretamente à ONU e apoiados por tratados ligados à ONU, e aqueles independentes, previstos nos tratados. Na primeira classificação, encontram-se o Conselho de Direitos Humanos, relatores especiais de Direitos Humanos e o Alto Comissariado de Direitos Humanos. Já na segunda classificação, podem ser encontrados os comitês criados por tratados internacionais de âmbito universal e o Tribunal Penal Internacional (subdividido em cortes regionais).

Pode-se entender que a proteção internacional age em três eixos: o Sistema Universal (ONU), com seus pactos, protocolos e convenções, o Sistema Regional Americano (OEA), com protocolos e convenções e os mecanismos internacionais de proteção e monitoramento dos Direitos Humanos, com conselhos, comitês e comissões.

Diante do panorama geral criado sobre os Sistemas, uma explicação mais detalhada sobre o que são os tratados de direitos humanos se faz necessária. Nesses termos, colocar a situação do Brasil perante a ratificação dos mesmos segue o caminho lógico da formação da proteção dos direitos humanos no país.

3.3 Principais Tratados e Convenções e Posição do Brasil no Sistema Internacional

A Constituição Federal de 1988 adicionou ao cotidiano das normas brasileiras artigos fundamentais para a proteção dos direitos humanos, fato que revela a importância de se garantir aos cidadãos parâmetros mínimos de convivência em sociedade. Por meio do artigo 5º, do Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais, alterado pela Emenda Constitucional nº 45/2004, a Constituição prevê um novo cenário na proteção dos direitos do homem.

Estão presentes na Constituição de 1988 os dispositivos legais sobre os tratados internacionais ratificados pelo Brasil. A hierarquia destes (apesar de haver a defesa de que não há o estabelecimento dessa hierarquia) e a dos tratados que não envolvem direitos humanos seguem o artigo 102, inciso III, alínea b; o artigo 105, inciso III, alínea a; e o artigo 47. Diante destes artigos, o Supremo Tribunal Federal (STF) concluiu que os tratados internacionais, em geral incorporados, possuem estatuto normativo equivalente às leis ordinárias. Entretanto, para Ramos (2014), a respeito da hierarquia dos tratados internacionais de direitos humanos houve intenso debate doutrinário, podendo ser identificadas quatro posições de maior repercussão: a natureza supraconstitucional, a natureza constitucional, a natureza equiparada à lei ordinária federal e a natureza supralegal. Já a Emenda Constitucional nº 45/2004 introduziu o parágrafo 3º, que afirma: “Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.”

As posições defendidas envolviam a constitucionalidade, a equivalência a emendas constitucionais, a dúvida sobre a posição dos tratados anteriores a essa emenda e, segundo Piovesan (2006), a incorporação dos tratados anteriores ou posteriores deveriam ter estatuto constitucional.

Diante das discussões geradas sobre os tratados de direitos humanos, vale descrever o processo de incorporação destes na norma brasileira. Ramos (2014) revela as quatro fases do processo: a assinatura pelo chefe de Estado (presidente, de acordo com a CF/88, artigo 84, inciso VIII), a aprovação pelo Congresso Nacional, a ratificação e, finalmente, o decreto presidencial ou de promulgação).

A Convenção de Viena sobre os Direitos dos Tratados, de 1969, traz dois princípios interessantes para o estudo: o Princípio da Boa-Fé e o do Livre Consentimento. Por estes princípios, o Estado deve cumprir o tratado ratificado, uma vez que o foi por livre consentimento de adesão. Assim, cabe ao Estado responder por suas ações. Na interpretação de Piovesan (2001), esses princípios, somados ao artigo 29 da Convenção Americana de Direitos Humanos, consagram ao Estado o princípio de seguir a norma mais favorável, seja ela proveniente do Direito Internacional ou do nacional. Diante desse conceito, vale ressaltar que as regras dos tratados internacionais só se aplicam aos Estados-parte. O interesse de se vincular aos tratados deve ser legítimo, de maneira que, ao término do processo de ratificação, o Estado esteja apto a cumprir o tratado em vigor, com a aplicação de suas normas.

No Brasil, o processo de vinculação a tratados internacionais de direitos humanos se inicia após o período da redemocratização, sendo que os principais pactos e convenções podem ser encontrados, na ordem precisamente separada por Piovesan (2009), da seguinte maneira: a

da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, em 20 de julho de 1989; b) da Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, em 28 de setembro de 1989; c) da Convenção sobre os Direitos da Criança, em 24 de setembro de 1990; d) do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, em 24 de janeiro de 1992; e) do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em 24 de janeiro de 1992; f) da Convenção Americana de Direitos Humanos, em 25 de setembro de 1992; g) da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, em 27 de novembro de 1995; h) do Protocolo à Convenção Americana referente à Abolição da Pena de Morte, em 13 de agosto de 1996; i) do Protocolo à Convenção Americana referente aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador), em 21 de agosto de 1996; j) da Convenção Interamericana para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra Pessoas Portadoras de Deficiência, em 15 de agosto de 2001; k) do Estatuto de Roma, que cria o Tribunal Penal Internacional, em 20 de junho de 2002; l) do Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, em 28 de junho de 2002; m) do Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança sobre o Envolvimento de Crianças em Conflitos Armados, em 27 de janeiro de 2004; n) do Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança sobre Venda, Prostituição e Pornografia Infantis, também em 27 de janeiro de 2004; e o) do Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura, em 11 de janeiro de 2007. Podemos incluir, após 2007, a Convenção das Nações Unidas para a Proteção do Direito das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, em 25 de agosto de 2009.

Diante dessa nova configuração, pode-se entender que o posicionamento defendido pelo país nas discussões internacionais corresponde a uma visão democrática e coerente com os interesses nacionais, buscando o aprimoramento de um sistema capaz de tomar decisões legítimas e justas (BENONI, 2009). Nesse contexto, o aparelho estatal ganha mais força e legitimidade para implantar mecanismos de proteção e promoção dos direitos humanos, consolidando-se, assim, a posição do Brasil internacional e nacionalmente.

3.4 O Estado Brasileiro frente aos Direitos Humanos

A origem da criação do Estado é ponto fundamental para iniciar o entendimento da sua estruturação no Brasil. Não se pretende aqui realizar um estudo profundo das origens do Estado, porém é de suma importância ter em mente que sua construção como conceito é relevante para a compreensão dos processos vividos pelo país.

Tem-se, nas palavras de Bobbio (2007), que a história das instituições se desenvolveu posteriormente à história das doutrinas, o que significa que os ordenamentos de um determinado sistema político tornaram-se conhecidos por meio da reconstrução, deformação ou idealização que os escritores fizeram. Hobbes identificou-se com o Estado absoluto, Locke com a

monarquia parlamentar, Montesquieu com o Estado limitado, Rousseau com a democracia, Hegel com a monarquia constitucional, entre outros autores. Entretanto, a evolução histórica do pensamento sobre as instituições caminhou no sentido da emancipação das doutrinas, ampliando os ordenamentos civis para além das formas jurídicas, dirigindo o olhar para o funcionamento concreto das instituições, sobre a formação do aparato administrativo, o que levou à construção do Estado moderno e contemporâneo.

Nos processos que deram origem ao Estado moderno, se encaixam as etapas de transformação do puro Estado de Direito em Estado Social, revelando o Estado como uma forma complexa de organização social. Nesse sentido, surge a ideia de que a função das instituições políticas é dar resposta às demandas sociais sob a forma de decisões coletivas vinculadas à sociedade, gerando um sistema de retroalimentação através da demanda- resposta (BOBBIO, 2007).

Diante da formação do aparato administrativo e das ações do Estado moderno, tem-se a necessidade de definir a forma de organização do Estado brasileiro atual. A organicidade do Estado brasileiro se dá por meio da Constituição Federal de 1988, em seu Título III - Da Organização do Estado, Capítulo I - Da Organização Político-Administrativa, artigo nº 18, que diz “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos nos termos desta Constituição”. Compete também ao Estado brasileiro a divisão dos poderes em Executivo, Legislativo e Judiciário, cada um com suas funções e atribuições. O sistema de governo atual é o presidencialismo na forma da República Federativa do Brasil. Nesses termos temos a seguinte configuração:

Tabela 1 – Organização do Estado no Brasil

Federação	Poder Executivo	Poder Legislativo	Poder Judiciário
Nível federal	Governo Federal (Presidente e Ministros)	Deputados federais (513) e Senadores (81); Congresso Nacional	Supremo Tribunal Federal; Superior Tribunal de Justiça; Tribunais Regionais Federais; Tribunal Superior Eleitoral; Tribunais Regionais Eleitorais; Conselho Nacional de Justiça; Superior Tribunal Militar.
Nível estadual	Governos estaduais (governadores e secretários de governo)	Deputados estaduais: Assembleias Legislativas (27)	Tribunais de Justiça (desembargadores) e Juizes Estaduais (primeira instância); Justiça Militar Estadual; Juizados Especiais Cíveis; Juizado de Pequenas Causas.
Nível municipal	Governos municipais (prefeitos e secretários municipais)	Vereadores: Câmaras de Vereadores (5.570)	-

Fonte: Adaptado da Constituição Federal de 1988.

Cada nível da Federação apresenta determinadas competências, bem discriminadas na Constituição Federal de 1988. Isso mostra mais uma vez a evolução do país no pensar das normas do Estado. Sabe-se que do artigo 18 ao artigo 135 são observados todos os aspectos da Administração Pública, com a determinação de atores e ações. Desta maneira, vale entender como a proteção dos direitos humanos está abrigada no país e quais são os atores que agem em seu favor.

Para entender a proteção dos direitos humanos no Brasil, é preciso começar pela Declaração e Programa de Ação da Conferência Mundial de Viena, de 1993. Em seu item 71, orienta os países a elaborar programas de direitos humanos e, com isso, criar políticas públicas de promoção aos direitos fundamentais. Ao seguir essa determinação, o Brasil edita o Decreto nº 1.904, em 1996, criando o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-I), com o objetivo de diagnosticar a situação da proteção dos direitos no país. Trouxe como missão dar visibilidade aos problemas referentes aos direitos humanos e estipular e coordenar os esforços para superar as dificuldades, com foco na implementação desses direitos. O Programa conta com a articulação do governo e da sociedade civil. Ramos (2014) ressalta que o PNDH-I não possui força vinculante, o que significa que não gera obrigatoriedade, mas orienta a conduta das ações governamentais, por meio dos seus agentes. Com o Programa, inaugura-se um processo de consulta e debate com a sociedade civil, representados pelos seminários regionais ocorridos em seis localidades no período de 1995 a 1996. A construção do plano foi elaborada pelo Núcleo de Estudos da Violência (NEV) da Universidade de São Paulo. Este foi apresentado na I Conferência Nacional de Direitos Humanos, de abril de 1996, promovida pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, com o apoio de diversas organizações da sociedade civil.

O segundo Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-II), aprovado pelo Decreto nº 4.229, de 13 de maio de 2002, tem foco nos direitos sociais. Sua aplicação foi posterior aos seminários regionais, com ampla participação de organizações da sociedade civil. Foi complementado pela consulta pública por meio da internet, realizada pela Secretaria dos Direitos Humanos do Governo Federal. O PNDH-II foi mais a fundo na questão e trouxe 518 tipos de ações governamentais para a realidade brasileira. Isso com foco nos direitos sociais, como direito à saúde, à educação, à previdência e assistência social, ao trabalho, à moradia, a um meio ambiente saudável, à alimentação, à cultura e lazer, entre outras propostas voltadas à educação da sociedade na cultura de respeito aos direitos humanos. Percebe-se que as proposições elaboradas visavam suprir as principais carências de ação governamental da época, vislumbrando uma sociedade menos desigual e mais justa, principalmente para as pessoas que se encontravam em situação de pobreza.

Em 2009, pelo Decreto nº 7.037 de 21 de dezembro, o terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-III) foi lançado. Este, porém, foi resultado de maiores discussões envolvendo a já criada Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, a Secretaria de Direitos Humanos, organizações da sociedade civil e representantes de órgãos públicos. Esses atores em conjunto compilaram, após a 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, um relatório da conferência para dar orientações às próximas ações do Governo Federal na atuação em favor dos direitos humanos. O documento não foi totalmente contemplado pelo Governo Federal, mas foi utilizado como base para a elaboração do Programa. Ramos (2014) explana sobre as várias diferenças entre os programas (PNDH-I, PNDH-II e PNDH-III), sendo que o primeiro limitou-se a elaborar ações com base na Declaração de Direitos Humanos e nos tratados internacionais. Por terem sido realizados pelo Núcleo de Estudos da Violência (NEV/USP), os dois primeiros têm certa continuidade na ideia de políticas públicas de proteção e promoção aos direitos humanos. Já o terceiro, como resultado da conferência, adotou eixos orientadores e diretrizes, detalhando as dimensões dos direitos humanos e utilizando a linguagem dos movimentos de direitos humanos. Justamente por conter essa linguagem, grupos organizados da sociedade se manifestaram contrários a determinadas ideias defendidas no programa, como a discriminação do aborto, laicização do Estado, responsabilidade social dos meios de comunicação, conflitos sociais no campo e repressão política da ditadura militar. Por pressões realizadas, o governo editou o Decreto nº 7.177/2010, alterando sete ações e eliminando duas ações do PNDH-III, mostrando que o tema de direitos humanos é polêmico, principalmente para a sociedade desigual do país.

Um mecanismo desenvolvido para acompanhar a execução do PNDH-III, representado pelo monitoramento e acompanhamento das ações, indica a necessidade de contínua verificação da situação brasileira. Por esse motivo, a Revisão Periódica Universal, realizada em 2008, se comprometeu a estabelecer um instrumento para monitorar a situação de direitos humanos em todo o país.

Os Programas Nacionais devem ser implantados por organismos de Estado. A partir desse entendimento, é necessária a definição dos principais atores do aparato administrativo, bem como localizar os centros formadores de políticas públicas na defesa dos direitos humanos.

3.5 Secretarias e órgãos ligados à proteção dos direitos humanos

O primeiro órgão a ser mencionado no âmbito federal é a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Esta Secretaria teve sua evolução em conjunto com a evolução do pensamento em direitos humanos. Inicialmente chamava-se Secretaria Nacional de Direitos Humanos e estava vinculada ao Ministério da Justiça. Por força do Decreto nº 2.193/97 seria o órgão a coordenar e acompanhar a execução do PNDH-I. A Lei nº 10.683/2003 tirou o

vínculo da Secretaria com o Ministério da Justiça, ligando-a à Presidência da República, com o nome de Secretaria Especial de Direitos Humanos. Este nome não permanece de maneira a mostrar que a preocupação com o tema é permanente. Em 2010, pela Lei nº 12.314, de 19 de agosto, são estabelecidas as competências do órgão, sendo elas: a) Assessoramento direto e imediato ao Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes voltadas à promoção dos direitos da cidadania, da criança e do adolescente, do idoso e das minorias e à defesa dos direitos das pessoas com deficiência e promoção da sua integração à vida comunitária; b) Coordenação da política nacional de direitos humanos, em conformidade com as diretrizes do PNDH; c) Articulação de iniciativas e apoio a projetos voltados para a proteção e promoção dos direitos humanos em âmbito nacional, tanto por organismos governamentais quanto por organismos da sociedade; d) Exercício das funções de ouvidoria nacional de direitos humanos, da criança, do adolescente, do idoso e das minorias; de forma sublimada compiladas pelo professor Ramos (2014).

Vale compilar a sua estruturação, uma vez que ela age de acordo com subtemas. Tem-se a seguinte composição: 1. Gabinete; 2. Ouvidoria de Direitos Humanos; 3. Órgãos Específicos Singulares divididos em: a) Secretaria de Gestão da Política de Direitos Humanos; b) Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos; c) Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente; d) Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência; 4. Órgãos Colegiados: a) Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH); b) Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNDC); c) Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CONADE); d) Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA); e) Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI); f) Conselho Nacional de Promoção do Direito Humano à Alimentação (CNPDA).

Outras duas secretarias são de extrema importância no cenário da proteção dos direitos fundamentais no Brasil. A Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e a Secretaria de Políticas para as Mulheres. Ambas em conjunto com a Secretaria de Direitos Humanos têm status ministerial, e suas estruturas básicas são bem parecidas, sendo compostas pelos conselhos, gabinete, Secretaria Executiva e subsecretarias. O que difere são os Conselhos, sendo eles Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial e Conselho Nacional dos Direitos da Mulher.

A separação dos temas sobre questões raciais e de gêneros em secretarias próprias, nos revela que estes são objetos de profundas mudanças na sociedade brasileira. Por isso, são de extrema importância as ações promovidas e as políticas delineadas nesses dois núcleos formadores. O destaque se faz na realização de políticas antidiscriminatórias de ordem nacional com a promoção da igualdade de gêneros e de raça, combatendo a intolerância e o preconceito.

Uma medida promovida pela Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial foi o planejamento, a coordenação da execução e a avaliação do Programa Nacional de Ações Afirmativas do Governo Federal, regulado pelo Decreto nº 4.228/2002. Cabe também sublinhar a ação da Secretaria de Políticas para as Mulheres, em conjunto com a ONU MULHERES, que vem reforçando as políticas brasileiras e lutando para disseminar a cultura de promoção e proteção dos direitos das mulheres para, então, alcançar a igualdade entre gêneros. Esta ação também envolve as raças e etnias, uma vez que a mulher deixa de ser subjugada e passa a ter papel fundamental na sociedade machista atual.

Deve-se também ressaltar a ação dos Conselhos, Comitês e Comissões no trato das questões ligadas à proteção dos direitos, principalmente na formulação e implantação de políticas públicas específicas para cada área determinada pelos organismos citados. Os Planos Nacionais temáticos também devem ser ressaltados, pois por meio deles é que as ações governamentais são delimitadas.

Ainda na esfera federal, pode-se destacar a Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM) da Câmara dos Deputados, criada em 1995 com caráter permanente. É considerada referência na discussão de políticas públicas de direitos humanos e responsável pela organização das conferências nacionais de direitos humanos. Tais eventos auxiliaram a elaboração dos Programas Nacionais de Direitos Humanos (RAMOS, 2014). No âmbito do Poder Judiciário, merecem ser ressaltadas as ações do Ministério Público Federal, Procuradoria Federal dos Direitos Humanos e da Defensoria Pública da União. Estes organismos não têm como objetivo formular políticas públicas, mas garantir juridicamente a promoção e a proteção dos direitos, por meio de seus instrumentos legais garantidos na Constituição Federal de 1988.

Na esfera estadual e municipal, há Conselhos Estaduais de Direitos Humanos, o Ministério Público Estadual e a Defensoria Pública do Estado e defesa dos direitos humanos. Os conselhos representam no plano estadual a coordenação das políticas estaduais de direitos humanos. Servem como um prolongamento do plano nacional, mas com a participação da sociedade civil nas conferências estaduais e municipais. Também utilizam mecanismos de monitoramento e avaliação da situação de direitos humanos no estado, bem como fiscalizam o avanço da implantação das políticas de direitos humanos na região. O Ministério Público e a Defensoria Pública agem no campo jurídico, com ações específicas para cada órgão, mas seu objetivo fim também é a proteção dos direitos humanos. Há de se argumentar que as ações municipais vão depender das políticas estaduais e da vontade de fazer cumprir as determinações dos planos nacionais e das conferências estaduais. Ainda hoje vemos muitos direitos desrespeitados. A luta para evidenciar cada vez mais o cumprimento dos direitos humanos na sociedade é permanente e deve ser mantida.

4. Considerações Finais

Pode-se chegar à conclusão neste estudo que o Estado brasileiro foi fortemente influenciado, ao efetivar a ratificação dos principais tratados internacionais de direitos humanos, a realizar esforços no sentido de elaborar e implantar políticas públicas de proteção e promoção aos direitos humanos. Foram determinantes nesse processo a ratificação dos Pactos Internacionais dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e dos Direitos Civis e Políticos, em conjunto com a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, a Convenção sobre os Direitos da Criança, a Convenção Americana de Direitos Humanos, a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, entre outros já citados anteriormente.

É essencial destacar os principais atores na defesa e promoção dos direitos fundamentais no Brasil. No âmbito federal, são as Secretarias de Direitos Humanos, Conselhos, Comitês e Comissões, além das Defensorias Públicas, Ministério Público e Procuradoria Federal dos Direitos Humanos. Todos esses órgãos têm forte alinhamento de ações com os Planos e Programas Nacionais de Direitos Humanos e realizam políticas de promoção e proteção dos direitos humanos. Há também a presença de organizações da sociedade civil, Secretarias, Conselhos e Conferências estaduais e municipais de direitos humanos e Secretarias Temáticas, envolvidas no planejamento e execução de políticas para os grupos mais vulneráveis da população.

Fica evidente neste trabalho que os organismos internacionais ligados à ONU têm agido de maneira efetiva no auxílio a políticas que promovam e protejam os direitos humanos no Brasil, a partir de parcerias com as Secretarias de Direitos Humanos, de Políticas para as Mulheres e de Promoção da Igualdade Racial na intenção de promover um amplo alcance das ações internacionais.

Por fim, pode-se concluir que o Brasil é exemplo de luta pelos direitos humanos na América Latina, e que, apesar de seu recente histórico de democracia, vem caminhando para uma sociedade menos desigual e mais coerente com as normas e tratados internacionais. Claramente, porém, não se atingiu o pleno desenvolvimento de uma cultura de proteção e promoção dos direitos humanos. Ainda existem muitas violações dentro do país, por parte de cidadãos, polícias e governos, talvez alicerçadas nas raízes da discriminação, profundas na história brasileira. Porém, com a forte atuação do Estado em promover estes conceitos de cidadania e igualdade, junto com a sociedade civil organizada, seja possível chegar ao ideal de proteção integral dos direitos fundamentais.

5. Referências Bibliográficas

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. Disponível em: <uniaohttp://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateImagemTextoThumb.aspx?idConteudo=113927&id_site=4922>. Acesso em: 20 jun. 2014.

ALVES, José Augusto Lindgren. **Os Direitos Humanos como tema Global**. São Paulo: Perspectiva, 2ª ed., 2011.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 18 jun. 2014.

BRASIL. Plano Nacional de Direitos Humanos I.1996. Disponível em: <http://dhnet.org.br/dados/pp/pndh/textointegral.html>. Acesso em: 12 ago. 2014.

BRASIL. Plano Nacional de Direitos Humanos II. 2002. Disponível em: <http://dhnet.org.br/dados/pp/edh/pndh_2_integral.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2014.

BRASIL. Plano Nacional de Direitos Humanos III. 2009. Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/assuntos/direito-para-todos/programas/pdfs/programa-nacional-de-direitos-humanos-pndh-3>. Acesso em: 12 ago. 2014.

BRASIL. Relatório do Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento. Agendas Transversais, Monitoramento Participativo, v. 2, p. 818, 2013.

BENONI, Belli. **A Politização dos Direitos Humanos: o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas e as resoluções sobre países**. São Paulo: Perspectiva, 2009.

BILDER, R. B. An Overview of International Human Rights Law. Guide to Intellectual Human Rights Practice, 4ª ed., pp. 3-18, **Transnational Publishers**, 2004.

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade: Para uma teoria geral e política**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 14ª ed. 2007.

Conferência Nacional de Direitos Humanos, 1993. Declaração e Programa de Ação de Viena. Disponível em: <http://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20adoptado%20pela%20Confer%C3%AAn- cia%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2014.

LAFER, C. Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) In: MAGNOLI, Demétrio (org). **A história da paz**. São Paulo: Contexto, 2008, pp. 297-329.

PIOVESAN, F.; AMARAL JR, A.; JUBILUT, L. L. Hierarquia dos Tratados Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos: Jurisprudência do STF. In: Alberto do Amaral Jr.; Lilia Lyra Jubilut. (Org.). O STF e o Direito Internacional dos Direitos Humanos. São Paulo: **Quartier Latin**, 2009, v. 01, p. 123-145. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/flaviapiovesan/piovesan_tratados_sip_stf.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2014.

PIOVESAN, F. Direitos Sociais, Econômicos e Culturais e Direitos Civis e Políticos. SUR, **Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 1, n. 1, pp. 21-47, 2004. Disponível em: <<http://www.surjournal.org/index1.php>>. Acesso em: 18 set. 2014.

PIOVESAN, F. Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos. **I Colóquio Internacional de Direitos Humanos**. São Paulo, 2001. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/textos/a_pdf/piovesan_sip.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2014.

PIOVESAN, F. Ações afirmativas e direitos humanos. **Revista USP**, n. 69, pp. 36- 43, 2006. Disponível em: <<http://www.usp.br/revistausp/69/04-flavia.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2014.

RAMOS, A. de C. **Curso de Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2014.

RAMOS, A. de C. **Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

REZECK F. **Direito Internacional Público: Curso Elementar**. 14ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

TRINDADE, A. A. C. Desafios e conquistas no direito internacional dos direitos humanos no século XXI. **XXXIII Curso de Direito Internacional na Comissão Jurídica Interamericana da OEA**, Rio de Janeiro, 2006.