

ISSN 1806-6445

v. 11 • n. 20 • jun./dez. 2014

sur
v

20

EDIÇÃO COMEMORATIVA
DIREITOS HUMANOS EM MOVIMENTO



CONECTAS
DIREITOS HUMANOS

CONSELHO EDITORIAL

Christof Heyns Universidade de Pretoria (África do Sul)
Emilio García Méndez Universidade de Buenos Aires (Argentina)
Fifi Benaboud Centro Norte-Sul do Conselho da União Europeia (Portugal)

Fiona Macaulay Universidade de Bradford (Reino Unido)
Flavia Piovesan Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (Brasil)
J. Paul Martin Universidade de Columbia (Estados Unidos)
Kwame Karikari Universidade de Gana (Gana)
Mustapha Kamel Al-Sayyid Universidade do Cairo (Egito)
Roberto Garretón Ex-Funcionário do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (Chile)
Upendra Baxi Universidade de Warwick (Reino Unido)

EDITORES

Pedro Paulo Poppovic
Oscar Vilhena Vieira

EDITORES EXECUTIVOS

Maria Brant – Editora Executiva
Thiago Amparo – Editor Convidado
Luz González – Editora Assistente

CONSELHO EXECUTIVO

Albertina de Oliveira Costa, Ana Cernov, Conrado Hubner Mendes,
Glenda Mezarobba, Juana Kweitel, Laura Waisbich, Lucia Nader,
Luz González, Manoela Miklos, Maria Brant, Thiago Amparo

EDIÇÃO

Luz González, Thiago Amparo, Tânia Rodrigues

REVISÃO DE TRADUÇÕES

ESPAANHOL

Carolina Fairstein, Celina Lagrutta, Erika Sanchez Saez,
Josefina Cicconetti, Laia Fargas Fursa

PORTUGUÊS

Caio Borges, Erika Sanchez Saez, Renato Barreto, Marcela Vieira

INGLÊS

Murphy McMahon, Oliver Hudson, The Bernard and Audre Rapoport
Center for Human Rights and Justice
(University of Texas, Austin), Tina Amado

PROJETO GRÁFICO

Oz Design

EDIÇÃO DE ARTE

Alex Furini

ARTE DA CAPA

Mariana Bernd

FOTOGRAFIA DA CAPA

Renato Stockler

CIRCULAÇÃO

Beatriz Kux

IMPRESSÃO

Yangraf Gráfica e Editora Ltda.

COMISSÃO EDITORIAL

Alejandro M. Garro Universidade de Columbia (Estados Unidos)
Bernardo Sorj Universidade Federal do Rio de Janeiro / Centro Edelstein (Brasil)

Bertrand Badie Sciences-Po (França)

Cosmas Gitta PNUD (Estados Unidos)

Daniel Mato CONICET / Universidade Nacional Tres de Febrero (Argentina)

Daniela Ikawa Rede Internacional para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais/ Universidade de Columbia (Estados Unidos)

Ellen Chapnick Universidade de Columbia (Estados Unidos)

Ernesto Garzon Valdes Universidade de Mainz (Alemanha)

Fateh Azzam Fundo Árabe para os Direitos Humanos (Líbano)

Guy Haarscher Universidade Livre de Bruxelas (Bélgica)

Jeremy Sarkin Universidade de Western Cape (África do Sul)

João Batista Costa Saraiva Juizado Regional da Infância e da Juventude de Santo Ângelo/RS (Brasil)

José Reinaldo de Lima Lopes Universidade de São Paulo (Brasil)

Juan Amaya Castro Universidade de Amsterdam (Países Baixos)/ Universidade para a Paz (Costa Rica)

Lucia Dammert Consórcio Global para a Transformação da Segurança (Chile)

Luigi Ferrajoli Universidade de Roma (Itália)

Luiz Eduardo Wanderley Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (Brasil)

Malak El-Chichini Poppovic Conectas Direitos Humanos (Brasil)

Maria Filomena Gregori Universidade de Campinas (Brasil)

Maria Hermínia Tavares Almeida Universidade de São Paulo (Brasil)

Miguel Cillero Universidade Diego Portales (Chile)

Mudar Kassiss Universidade Birzeit (Palestina)

Paul Chevigny Universidade de Nova York (Estados Unidos)

Philip Alston Universidade de Nova York (Estados Unidos)

Roberto Cuéllar M. Instituto Interamericano de Direitos Humanos (Costa Rica)

Roger Raupp Rios Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Brasil)

Shepard Forman Universidade de Nova York (Estados Unidos)

Victor Abramovich Universidade de Buenos Aires (Argentina)

Victor Topanou Universidade Nacional do Benin (Benin)

Vinodh Jaichand Centro Irlandês de Direitos Humanos, Universidade Nacional da Irlanda (Irlanda)

SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos é uma revista semestral, publicada em inglês, português e espanhol pela Conectas Direitos Humanos. Está disponível na internet em <<http://conectas.org/pt/acoes/sur>>.

SUR está indexada nas seguintes bases de dados: IBSS (International Bibliography of the Social Sciences); ISN Zurich (International Relations and Security Network); DOAJ (Directory of Open Access Journals) e SSRN (Social Science Research Network). Além disso, Revista Sur está disponível nas seguintes bases comerciais: EBSCO e HEINonline, ProQuest e Scopus. SUR foi qualificada como A1 (Colômbia) e A2 (Qualis, Brasil).

SUR. Revista Internacional de Direitos Humanos / Sur – Rede Universitária de Direitos Humanos – v.1, n.1, jan.2004 – São Paulo, 2004 - .

Semestral

ISSN 1806-6445

Edições em Inglês, Português e Espanhol.

1. Direitos Humanos 2. ONU I. Rede Universitária de Direitos Humanos

Direitos Humanos em Movimento

SUMÁRIO

LUCIA NADER, JUANA KWEITEL, & MARCOS FUCHS	7	Apresentação
PERFIL DE PEDRO PAULO POPPOVIC	11	“Não criamos a Revista Sur porque tínhamos certezas, mas porque estávamos cheios de dúvidas”
MALAK EL-CHICHINI POPPOVIC E OSCAR VILHENA VIEIRA	17	Perspectivas sobre o movimento internacional de direitos humanos no século XXI: As respostas mudam
LINGUAGEM		
SARA BURKE	27	O que uma época de protestos globais diz a respeito da eficácia dos direitos humanos como linguagem para alcançar mudanças sociais
VINODH JAICHAND	37	Após o estabelecimento de normas de direitos humanos, o que virá a seguir?
DAVID PETRASEK	47	Tendências globais e o futuro da defesa e promoção dos direitos humanos
SAMUEL MOYN	61	O futuro dos direitos humanos
STEPHEN HOPGOOD	71	Desafios para o Regime Global de Direitos Humanos: Os direitos humanos ainda são uma linguagem eficaz para a mudança social?
EMILIO ÁLVAREZ ICAZA	81	Os direitos humanos como meio eficaz para produzir mudanças sociais
ENTREVISTA COM RAQUEL ROLNIK	85	Sistema de Procedimentos Especiais da ONU é “controlado para não ter efeito”
ENTREVISTA COM PAULO SÉRGIO PINHEIRO	95	“Fora dos direitos humanos não vejo solução para atender às vítimas”
ENTREVISTA COM KUMI NAIDOO	101	“O Estado de Direito consolidou todas as injustiças que existiam antes dele”
TEMAS		
JANET LOVE	109	Estariamos despolitizando o poder econômico? A deliberada irresponsabilidade corporativa e a resposta burocrática dos defensores de direitos humanos
PHIL BLOOMER	119	Os direitos humanos são uma ferramenta eficaz para a mudança social?: Uma perspectiva sobre direitos humanos e empresas
GONZALO BERRÓN	127	Poder econômico, democracia e direitos humanos. Um novo debate internacional sobre direitos humanos e empresas
DIEGO LORENTE PÉREZ DE EULATE	137	Problemas e desafios das organizações e redes de migrações e direitos humanos na Mesoamérica
GLORIA CAREAGA PÉREZ	147	A proteção dos direitos LGBTI, um panorama incerto

ARVIND NARRAIN **155** Brasil, Índia, África do Sul: Constituições transformadoras e seu papel nas lutas LGBT

SONIA CORRÊA **171** Potências emergentes: Seria a sexualidade e os direitos humanos um assunto secundário?

CLARA SANDOVAL **185** Justiça de transição e mudança social

PERSPECTIVAS

NICOLE FRITZ **197** Litígio em direitos humanos na África Austral: Dificuldades em rebater opinião pública prevalecente

MANDIRA SHARMA **205** Pondo as leis em funcionamento: Experiências do *Advocacy Forum* na prevenção da tortura no Nepal

MARIA LÚCIA DA SILVEIRA **219** Direitos humanos e mudanças sociais em Angola

SALVADOR NKAMATE **225** A luta pela afirmação dos direitos humanos em Moçambique: Os avanços e os retrocessos

HARIS AZHAR **233** A luta pelos direitos humanos na Indonésia: Avanços internacionais, impasses internos

HAN DONGFANG **243** Vislumbrando um futuro democrático na China

ANA VALÉRIA ARAÚJO **253** Desafios de sustentabilidade da agenda de direitos humanos no Brasil

MAGGIE BEIRNE **263** Estaríamos jogando fora o bebê com a água do banho? A dinâmica Norte-Sul na perspectiva do trabalho em direitos humanos na Irlanda do Norte

ENTREVISTA COM MARÍA-I. FAGUAGA IGLESIAS **271** “As particularidades de Cuba nem sempre são identificadas ou compreendidas pelos ativistas de direitos humanos de outros países”

VOZES

FATEH AZZAM **279** Por que devemos ter que “representar” alguém?

MARIO MELO **289** Vozes da selva no estrado da Corte Interamericana de Direitos Humanos

ADRIAN GURZA LAVALLE **299** ONGs, direitos humanos e representação

JUANA KWEITEL **311** Experimentação e inovação em matéria de prestação de contas nas organizações de direitos humanos da América Latina

PEDRO ABRAMOVAY E HELOISA GRIGGS **329** Minorias democráticas em democracias do século 21

JAMES RON, DAVID CROW E SHANNON GOLDEN **343** Familiaridade com direitos humanos e *status* socioeconômico: Um estudo sobre quatro países

CHRIS GROVE **363** Construindo um movimento global para tornar direitos humanos e justiça social uma realidade para todos

ENTREVISTA COM MARY LAWLOR E ANDREW ANDERSON **375** “O papel das organizações internacionais deve ser apoiar os defensores locais”

FERRAMENTAS

GASTÓN CHILLIER E PÉTALLA BRANDÃO TIMO	385	O movimento global de direitos humanos no século XXI: Reflexões sob a perspectiva de uma ONG nacional de direitos humanos do Sul
MARTIN KIRK	397	Sistemas, cérebros e lugares silenciosos: Reflexões sobre o futuro das campanhas de direitos humanos
ROCHELLE JONES, SARAH ROSENHEK E ANNA TURLEY	411	Organização de “apoio ao movimento”: A experiência da Associação para os Direitos das Mulheres e o Desenvolvimento (AWID)
ANA PAULA HERNÁNDEZ	423	Apoiando organizações locais: O trabalho do Fundo para os Direitos Humanos Globais no México
MIGUEL PULIDO JIMÉNEZ	433	Ativismo em direitos humanos em tempos de saturação cognitiva. Falemos de ferramentas
MALLIKA DUTT E NADIA RASUL	441	Conscientização digital: Uma análise das oportunidades e dos riscos enfrentados pelos ativistas de direitos humanos na era digital
SOPHEAP CHAK	453	Influência das novas tecnologias de informação e comunicação no ativismo no Camboja
SANDRA CARVALHO E EDUARDO BAKER	465	Experiências de litígio estratégico no Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos
ENTREVISTA COM FERNAND ALPHEN	477	“Desçam do pedestal”
ENTREVISTA COM MARY KALDOR	485	“As ONGs não são a mesma coisa que sociedade civil, mas algumas ONGs têm o papel de facilitadoras”
ENTREVISTA COM LOUIS BICKFORD	491	Convergência para o Centro Global: “Quem define a agenda global de direitos humanos e como”

MULTIPOLARIDADE

LUCIA NADER	499	Organizações sólidas em um mundo líquido
KENNETH ROTH	507	Por que acolhemos parcerias em direitos humanos
CÉSAR RODRÍGUEZ-GARAVITO	515	O futuro dos direitos humanos: Do controle à simbiose
DHANANJAYAN SRISKANDARAJAH E MANDEEP TIWANA	529	Rumo a uma sociedade civil multipolar
ENTREVISTA COM EMILIE M. HAFNER-BURTON	537	“Evitar o uso do poder seria devastador para os direitos humanos”
ENTREVISTA COM MARK MALLOCH-BROWN	545	“Hoje somos um mundo extremamente multipolar, mas não somente composto por Estados-nação”
ENTREVISTA COM SALIL SHETTY	551	“Organizações de direitos humanos devem colocar mais o pé no chão” ou como perdemos o bonde
ENTREVISTA COM LOUISE ARBOUR	559	“A solidariedade Norte-Sul é fundamental”

APRESENTAÇÃO



DIREITOS HUMANOS EM MOVIMENTO: UM MAPA PARA O FUTURO DE UM MOVIMENTO

Lucia Nader (Diretora Executiva, Conectas)
Juana Kweitel (Diretora de Programas, Conectas)
Marcos Fuchs (Diretor Adjunto, Conectas)

A **Revista Sur** foi criada há dez anos como um veículo para aprofundar e fortalecer os vínculos entre acadêmicos e ativistas do Sul Global interessados em direitos humanos, com o objetivo de amplificar suas vozes e sua participação em organizações internacionais e debates acadêmicos. Nossa principal motivação era o fato de que, especialmente no Hemisfério Sul, os acadêmicos estavam trabalhando sozinhos e havia pouquíssimo intercâmbio entre pesquisadores de diferentes países. O objetivo da revista tem sido proporcionar aos indivíduos e organizações que trabalham na defesa dos direitos humanos, pesquisas, análises e estudos de caso que aliem rigor acadêmico e questões de interesse prático. Estas metas ambiciosas foram atingidas com êxito, de diversas maneiras: na última década, publicamos artigos de dezenas de países sobre questões tão diversas como saúde e acesso ao tratamento médico, justiça transicional, mecanismos regionais e informação e direitos humanos, para citar alguns exemplos. Publicado em três idiomas e disponível gratuitamente on-line e impresso, nosso projeto também continua a ser o único em termos de alcance geográfico, perspectiva crítica e por seu 'sotaque' do Sul. Em homenagem ao editor fundador da revista, **Pedro Paulo Poppovic**, este 20º número conta em sua abertura com uma biografia (escrita por João Paulo Charleaux) deste sociólogo que tem sido um dos principais responsáveis pelo sucesso desta publicação.

Em diversos aspectos, esta última década também foi um sucesso para o movimento de direitos humanos como um todo. A Declaração Universal dos Direitos Humanos completou 60 anos recentemente, novos tratados internacionais foram adotados e os antigos, mas bons sistemas globais e regionais de monitoramento estão em pleno funcionamento, apesar das críticas em relação à sua eficácia e as tentativas por parte dos Estados de coibir seus poderes. A partir de uma perspectiva estratégica, continuamos a usar, com certo sucesso, *advocacy*, litígio estratégico e estratégias de nomear e envergonhar (*'naming and shaming'*) como nossas principais ferramentas de mudança. Além disso, continuamos a cultivar parcerias entre as organizações que classificamos como locais, nacionais e internacionais dentro do movimento.

No entanto, as **coordenadas políticas e geográficas**, nas quais o movimento global de direitos humanos tem operado, têm sofrido profundas alterações. Ao longo da última década, presenciamos a tomada das ruas por centenas de milhares de pessoas para protestar contra injustiças sociais e políticas. Vimos também as potências emergentes do Sul desempenharem um papel cada vez mais influente na definição da agenda global de direitos humanos. Ademais, nos últimos dez anos temos visto o rápido crescimento das redes sociais como ferramenta de mobilização e como um fórum privilegiado para o compartilhamento de informações políticas entre os usuários.

Em outras palavras, a Revista publica seu 20º número em um cenário bastante diferente daquele de dez anos atrás. Os protestos que recentemente encheram as ruas de muitos países ao redor do mundo, por exemplo, não foram organizados por movimentos sociais tradicionais, nem por sindicatos ou ONGs de direitos humanos, e as demandas das pessoas foram frequentemente expressas em termos de justiça social e não de direitos. Isto quer dizer que os direitos humanos não são mais vistos como uma linguagem eficaz à produção de mudança social? Ou que as organizações de direitos humanos têm perdido parte de sua capacidade de representar os cidadãos injustiçados? As próprias potências emergentes, apesar de sua influência internacional recém-adquirida, dificilmente foram capazes - ou tiveram vontade - de assumir posições que diferem substancialmente daquelas adotadas pelas potências "tradicionais". Como e onde as organizações de direitos humanos defendem mudanças? As ONGs sediadas no Sul estão em uma posição privilegiada para fazer isso? As ONGs com sede nas potências emergentes também têm ganhando influência em fóruns internacionais?

Precisamente com o intuito de refletir sobre estas e outras questões prementes, os editores da SUR decidiram contar, no presente 20º número, com a ajuda de mais de 50 ativistas de direitos humanos de renome e acadêmicos de 18 países, do Equador ao Nepal, da China aos EUA. Pedimos que eles refletissem sobre o que consideramos algumas das questões mais urgentes e relevantes enfrentadas pelo movimento global de direitos humanos na atualidade: 1. Quem representamos? 2. Como podemos combinar questões urgentes com impactos a longo prazo? 3. Os direitos humanos ainda são uma linguagem eficaz à produção de mudança social? 4. Como as novas tecnologias de informação e comunicação têm influenciado o ativismo? 5. Quais são os desafios de trabalhar internacionalmente a partir do Sul?

O resultado, que agora você tem em suas mãos, é um mapa para o movimento global de direitos humanos no século 21 - que oferece um ponto de vista excepcional do qual é possível observar onde o movimento está na atualidade e para onde ele está caminhando. A primeira parada neste roteiro é uma reflexão sobre essas questões por parte dos diretores fundadores da Conectas Direitos Humanos, **Oscar Vilhena Vieira** e

Malak El-Chichini Poppovic. O roteiro continua sua jornada e inclui entrevistas e artigos, ambos fornecendo análises em profundidade sobre as questões de direitos humanos, bem como notas de campo, descrições mais personalizadas de experiências de trabalho com direitos humanos, que organizamos em seis categorias, embora a maioria delas poderia, sem dúvida, ser alocada em mais de uma categoria:

Linguagem. Nesta seção, incluímos artigos que refletem sobre a questão se os direitos humanos - como utopia, normas e instituições - ainda são eficazes à produção de mudanças sociais. Nesta seção, as contribuições variam de análises sobre os direitos humanos como uma linguagem à mudança (**Stephen Hopgood** e **Paulo Sérgio Pinheiro**), pesquisas empíricas sobre o uso da linguagem de direitos humanos para articular queixas em grandes protestos recentes (**Sara Burke**), a reflexões sobre o papel normativo e eficácia das instituições internacionais de direitos humanos (**Raquel Rolnik**, **Vinodh Jaichand** e **Emilio Álvarez Icaza**). A seção também conta com estudos sobre as tendências globais da evolução do movimento (**David Petrasek**), desafios à ênfase do movimento na proteção do Estado de Direito (**Kumi Naidoo**) e propostas estratégicas para melhor garantir um compromisso entre utopia e realismo em relação aos direitos humanos (**Samuel Moyn**).

Temas. Nesta seção incluímos contribuições que abordam temas específicos de direitos humanos de um ponto de vista original e crítico. Quatro temas foram analisados: poder econômico e responsabilidade corporativa por violações de direitos humanos (**Phil Bloomer**, **Janet Love** e **Gonzalo Berrón**); políticas sexuais e direitos LGBTI (**Sonia Corrêa**, **Gloria Careaga Pérez** e **Arvind Narrain**); migração (**Diego Lorente Pérez de Eulate**); e, por último, justiça de transição (**Clara Sandoval**).

Perspectivas. Esta seção abrange temas específicos de cada país, principalmente notas de ativistas de direitos humanos em campo. Essas contribuições vêm de diversos locais como Angola (**Maria Lúcia da Silveira**), Brasil (**Ana Valéria Araújo**), Cuba (**María-I. Faguaga Iglesias**), Indonésia (**Haris Azhar**), Moçambique (**Salvador Nkamate**) e Nepal (**Mandira Sharma**). Mas todas compartilham uma perspectiva crítica sobre os direitos humanos, incluindo, por exemplo, uma visão cética sobre a relação entre o litígio e a opin-

ção pública na África do Sul (**Nicole Fritz**), uma visão provocativa sobre o futuro democrático da China e sua relação com os direitos trabalhistas (**Han Dongfang**), e uma análise instigante da dualidade Norte-Sul a partir da Irlanda do Norte (**Maggie Beirne**).

Voices. Nesta seção, os artigos abordam o cerne da questão de quem o movimento mundial de direitos humanos representa. **Adrian Gurza Lavalle** e **Juana Kweitel** destacam a pluralização da representação e formas inovadoras de responsabilização adotadas por ONGs de direitos humanos. Outros autores estudam a pressão por mais representação ou uma voz mais forte nos mecanismos internacionais de direitos humanos (como no Sistema Interamericano, relatado por **Mario Melo**) e nas instituições de representação, como legislaturas nacionais (analisadas por **Pedro Abramovay** e **Heloisa Griggs**). Por sua vez, **Chris Grove**, bem como **James Ron**, **David Crow** e **Shannon Golden** enfatizam, em suas contribuições, a necessidade de um link entre as ONGs de direitos humanos e grupos de base, incluindo populações economicamente desfavorecidas. Como contraponto, **Fateh Azzam** questiona a necessidade dos ativistas de direitos humanos representar alguém, discordando da crítica que as ONGs são excessivamente dependentes dos financiadores. Por fim, **Mary Lawlor** e **Andrew Anderson** descrevem os esforços feitos por uma organização do Norte para atender às necessidades dos defensores locais de direitos humanos como eles, e mais ninguém, as definem.

Ferramentas. Nesta seção, os editores incluíram contribuições que tratam dos instrumentos utilizados pelo movimento global de direitos humanos na realização de seu trabalho. Isso inclui um debate sobre o papel da tecnologia na promoção de mudanças (**Mallika Dutt** e **Nadia Rasul**, bem como **Sopheap Chak** e **Miguel Pulido Jiménez**) e perspectivas sobre os desafios das campanhas de direitos humanos, o que é analisado de forma provocativa por **Martin Kirk** e **Fernand Alphen** em suas respectivas contribuições. Outros artigos apontam à necessidade das organizações serem mais fundamentadas em contextos locais, como observado por **Ana Paula Hernández** em relação ao México, por **Louis Bickford** no que ele considera como uma convergência ao Centro Global, e, por fim, por **Rochelle Jones**, **Sarah Rosenhek** e **Anna Turley** em seu modelo de movimento de

apoio. Além disso, é destacado por **Mary Kaldor** que as ONGs não são o mesmo que a sociedade civil, propriamente dita. Ademais, ações de litígio e de atuação internacional são analisadas criticamente por **Sandra Carvalho** e **Eduardo Baker** tratando inclusive do dilema entre estratégias de longo e curto prazo no sistema interamericano. Por fim, **Gastón Chillier** e **Pétalla Brandão Timo** analisam a cooperação Sul-Sul do ponto de vista de uma ONG nacional de direitos humanos na Argentina.

Multipolaridade. Nesta seção, os artigos desafiam nossas formas de pensar sobre poder no mundo multipolar em que vivemos atualmente, com contribuições dos diretores de algumas das maiores organizações internacionais de direitos humanos de todo o mundo com sede no Norte (**Kenneth Roth** e **Salil Shetty**) e no Sul (**Lucia Nader**, **César Rodríguez-Garavito**, **Dhananjayan Sriskandarajah** e **Mandeep Tiwana**). Esta seção também discute o que significa multipolaridade em relação aos Estados (**Emilie M. Hafner-Burton**), organizações internacionais e da sociedade civil (**Louise Arbour**) e empresas (**Mark Malloch-Brown**).

Conectas espera que este número fomenta o debate sobre o futuro do movimento global de direitos humanos no século 21, permitindo que ele se reinvente como é necessário para oferecer uma melhor proteção aos direitos humanos no terreno.

Gostaríamos de enfatizar que este número da Revista Sur só foi possível graças ao apoio da Fundação Ford, Open Society Foundations, Oak Foundation, Sigrid Rausing Trust, International Development Research Centre (IDRC, na sigla em inglês) e Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA, no original em inglês).

A Conectas Direitos Humanos é especialmente grata pela colaboração dos autores e da equipe da organização, especialmente de **Laura Dauden**, **João Paulo Brito** e **Laura Waisbich**. Também gostaríamos de agradecer a **Maria Brant** e **Manoela Miklos** por conceber este número e pela a realização da maioria das entrevistas, e a **Thiago Amparo** por se juntar à equipe editorial e tornar este número possível. Por fim, mas não menos importante, somos extremamente gratos a **Luz González** por seu incansável trabalho de edição das contribuições recebidas, e a **Ana Cernov** pela coordenação do processo editorial como um todo. Obrigado a todos e todas!

“NÃO CRIAMOS A REVISTA SUR PORQUE TÍNHAMOS CERTEZAS, MAS PORQUE ESTÁVAMOS CHEIOS DE DÚVIDAS”

Por João Paulo Charleaux – Conectas Direitos Humanos



Num mundo editorial em que analistas, escritores, acadêmicos e jornalistas têm suas ideias medidas pelo número de “curtidas” que recebem nas redes sociais, faz falta alguém com o saber analógico de Pedro Paulo Poppovic. O sociólogo paulista que por mais de 10 anos editou a Revista Sur, publicada pela Conectas, é também um dos poucos editores que podem se orgulhar de uma façanha incomum: ter transformado filósofos gregos como Platão e Sócrates em best-sellers nacionais, quando chefiava a coleção *Os Pensadores*, da gigantesca editora Abril, na década de 1970. Esses livros de capa azul ainda inundam as prateleiras de sebos de todo o País, contrariando, com sua presença insofismável, as estatísticas e lugares comuns sobre a rejeição brasileira à filosofia e à literatura.

Poppovic não é nada virtual. Alto e forte, acomoda a densidade de uma presença sólida e tranquila numa poltrona estável disposta entre estantes de livros que chegam até o teto do apartamento onde vive, num bairro tradicional de São Paulo. Com um olhar sereno, que se detém fixo no interlocutor por pelo menos dois segundos além do usual, ele reafirma a importância da tinta e do papel, remando contra a maré de um mundo cada vez mais afeito à ligeireza da virtualidade. Poppovic fala como quem tem o tempo a seu favor. “O livro, fisicamente falando, é quase uma coisa sagrada, algo cheio de valores simbólicos que transcendem a mera transmissão do conhecimento”. Apesar do conteúdo assertivo da frase, ele suspira, como buscando confirmação ou se abrindo para uma antítese que não chega.

Poucos intelectuais se sentem cómodos em companhia da dúvida. Quando integrou a equipe criadora da Revista Sur, dez anos atrás, Poppovic era uma ilha de ideias cercada por pontos de interrogação por todos os lados. “Pensávamos muito sobre a existência ou não de um Sul Global que fosse produtor de conhecimento acadêmico. Mas o próprio conceito de Sul Global é um conceito comparativo e relativo. Apesar da dúvida, mantivemos essa ideia muito pretensiosa de dar voz ao

que seria esse Sul Global e acabamos assumindo, por fim, a tese de que esse Sul Global existe.”

A decisão conceitual – marcada por uma mistura de intuição, experiência prática e decisão política – foi o pilar sobre o qual se construiu, em 2004, a Revista Sur. “Estávamos no Sul, bem longe do Estado de Direito visto em alguns países do Norte, de onde provinha a maioria das publicações acadêmicas dedicadas à discussão de questões relativas aos direitos humanos”*, lembra Poppovic num artigo publicado em coautoria com a atual diretora de Programas da Conectas Direitos Humanos, Juana Kweitel, na edição número 15 da revista, lançada em dezembro de 2011.

O mesmo espírito aparece numa fala da diretora executiva da Conectas, Lucia Nader, num vídeo comemorativo sobre os 12 anos da organização, lançado em 2013: “Se você não estava baseado na Europa ou nos Estados Unidos, no máximo, regional, você poderia pretender ser.”

Essa decisão “dogmática” de apregoar a existência de um Sul Global resolveu o problema da narrativa. A partir desta decisão, os editores da revista puderam delimitar seu escopo de ação e apresentar um discurso lógico sobre o que era a revista, o que ela fazia e para quê ela servia. Afastadas as preocupações de ordem conceitual, o grupo passou a lidar a partir de então com um segundo obstáculo, de ordem mais prática: as deficiências de muitos dos trabalhos acadêmicos produzidos neste Sul Global. Se no debate conceitual, tudo se resolvia com uma formulação coerente a respeito de como o mundo está desenhado, na questão técnica, acadêmica e intelectual, não havia como tergiversar.

“A maioria dos artigos que recebíamos do Norte era melhor que o que recebíamos do Sul Global”, reconhece Poppovic. “Muitas vezes artigos do Sul Global tinham excelentes ideias expostas sem seguir as normas acadêmicas vigentes”, diz com franqueza.

Afirmações categóricas como essa adquirem coloração diferente, que podem variar da autocrítica severa a um certo tipo de preconceito afetado por uma visão eurocêntrica ou americanizada do mundo. Tudo depende de quem diz. Para entender porque ele se arrisca ao criticar alguns dos colaboradores da própria revista é preciso voltar 40 anos no tempo, quando Poppovic era apenas um jovem estudante de Sociologia na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH/USP).

O Brasil navegava num dos períodos mais obscuros de sua história. A ditadura militar, instaurada em 1964 por um golpe de Estado que depôs o presidente João Goulart, não apenas torturava, prendia e sumia com dissidentes políticos, mas também dirigia sua sanha persecutória e toda sua paranoia anticomunista contra professores e acadêmicos das áreas de humanas, em especial contra sociólogos, filósofos e antropólogos críticos das tradições coronelistas, escravocratas e patrimonialistas que tinham marcado os 500 anos de história do Brasil, e que continuavam a determinar de maneira decisiva a própria forma como o governo

*Veja artigo na íntegra disponível em: <http://www.surjournal.org/conteudos/getArtigo15.php?artigo=15,artigo_11.htm>. Último acesso em: 20 de jul. 2014.

militar – apoiado por amplos setores conservadores da sociedade e por empresários e industriais – se desenrolava naquele mesmo momento histórico.

Então um jovem estudante, Poppovic desempenhou a função de assistente de um dos maiores expoentes da academia brasileira neste período, o sociólogo Florestan Fernandes. Junto com ele estava outro jovem amigo dos tempos de universidade chamado Fernando Henrique Cardoso. Até os anos 1990, Cardoso seria ainda senador, ministro e, finalmente, presidente da República, por dois mandatos seguidos, de 1995 a 2003. Nos dois mandatos, Poppovic, na qualidade de Secretário do Ministério da Educação, coordenaria um inovador plano de educação à distância nas escolas públicas do vasto interior do Brasil.

A crítica de Poppovic à qualidade da produção acadêmica do Sul Global pode ser entendida muito mais como um lamento sobre sua própria condição e de sua gente, como um desejo de mudança e aperfeiçoamento, do que como um desprezo conformado com o estado das coisas. Confrontado com essa limitação, Poppovic decidiu apostar num remédio para o próprio mal que a Revista Sur, de forma metalinguística, pretendia combater. “Decidimos publicar os artigos mesmo assim. Nós selecionávamos os melhores, mesmo que às vezes tolerássemos algumas deficiências. Chegamos a receber 80 ofertas de artigo, sem ter oferecido qualquer pagamento em troca. Nunca nos faltaram textos.”

Na medida em que a expectativa de receber artigos excelentes mostrou-se claramente irreal, os editores começaram então a buscar soluções para melhorar o nível editorial das contribuições. A solução encontrada, juntamente com os técnicos da Fundação Carlos Chagas, chamava-se “coaching”, um ousado programa de incentivo à escrita acadêmica para jovens pesquisadores e ativistas brasileiros.

“De cara, foi ficando claro para nós o que significava esse desafio”. Não se tratava apenas de imprimir uma revista com alguns textos. A missão de criar uma revista com pensadores do Sul Global adquiriria também um ambicioso caráter educacional e formador. Mais uma vez, a disposição de questionar as próprias certezas e de estar aberto para o ignoto, guiou as decisões do corpo editorial. “Nós nunca quisemos ser dogmáticos. E, embora tenhamos feito a revista com pessoas do ramo, nunca foram pessoas da nossa própria organização. Nós nunca quisemos usar a revista para expressar o nosso próprio ponto de vista sobre as coisas.”

Um grupo de editores regido pela perspectiva do lucro, do aumento da tiragem e da competição por vendas talvez se visse num beco sem saída diante disso. Nesse ponto, Poppovic reduz a velocidade da fala. Pontua com silêncios cada vez maiores as frases que pensa dizer, como quem pondera sobre o peso de cada ideia. Ele sabe o momento que a revista atravessa. Com mudanças tão velozes no mercado editorial, com o questionamento do suporte impresso e os altos custos de tradução, impressão e correio, é inevitável que os editores tenham, ao longo dos anos, se perguntado como a SUR se comportaria no futuro, com o mundo virtual avançando cada vez mais sobre o domínio do papel.

Poppovic suspira e olha ao redor, como se procurasse uma janela que nunca existiu ali. Depois de horas de conversa, a tarde vai chegando ao fim e na biblioteca de seu apartamento, cercado de livros, à meia luz, o editor da revista parece querer dizer que o futuro chegou rápido demais, avançando de surpresa como o fim do

dia. “Sou o reacionário. Eu gosto do impresso, mesmo sabendo que isso mais do que dobra o preço de uma publicação”, diz como se pedisse desculpa. “As publicações que ficam apenas na internet perdem substância. A ideia de que as pessoas só querem saber de textos curtos não é verdadeira. Os Estados Unidos da América publicam 1000 novos livros impressos por dia. São Paulo tem cada dia mais livrarias sendo abertas. Eu acho que a Revista Sur, depois de publicar 200 artigos, precisa evoluir. Ela precisa de mais atualidades e periodicidade, além de um orçamento maior. Ela deve continuar sendo aberta, mas como uma revista tipicamente acadêmica. Seu processo e sua linguagem são acadêmicos.”

Em dez anos, a revista não parou de se reinventar. E ainda hoje, embora sólida, com 20 edições publicadas em três idiomas e distribuição para mais de cem países, a SUR continua buscando a inovação. O grupo original de editores, capitaneado por Poppovic, se abriu às dúvidas e incertezas de seu tempo. O mesmo acontece agora, com as gerações que assumem o desafio de remar contra a maré, dando voz ao Sul Global. Da sinergia entre as lições aprendidas no passado e as apostas no futuro, emerge a cada dia uma das experiências mais fascinantes de produção de conhecimento para a ação em direitos humanos fora do eixo EUA-Europa.



MALAK EL-CHICHINI POPPOVIC

Malak El-Chichini Poppovic, atualmente Coordenadora do Grupo de Direitos Humanos e Empresas da FGV Direito SP, foi Diretora Executiva da Conectas, de 2005 a abril de 2011. Foi Consultora Sênior para a área de Paz, Segurança e Direitos Humanos da Fundação das Nações Unidas (2001-2004). Trabalhou anteriormente como Pesquisadora Sênior do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (1989-1994); e para o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – ACNUR (1975-1988). Possui pós-graduação em Economia e Relações Internacionais pelo Instituto de Pós-Graduação de Estudos Internacionais em Genebra e bacharelado em Economia pela Universidade do Cairo. Malak tem escrito vários artigos sobre refugiados, direitos humanos e questões humanitárias.

E-mail: mpoppovic@gmail.com



OSCAR VILHENA VIEIRA

Oscar Vilhena Vieira é Diretor da FGV Direito SP, onde leciona nas áreas de Direito Constitucional, Direitos Humanos e Direito e Desenvolvimento. Possui Graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1988), Mestrado em Direito pela Universidade de Columbia, Nova York (1995), Mestrado e Doutorado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (1991-1998) e Pós-doutorado pelo Centre for Brazilian Studies, Universidade de Oxford (2007). Foi Diretor Executivo do Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Crime (ILANUD), assim como fundador e Diretor da organização Conectas Direitos Humanos. É editor da Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos. Além disso, é membro de diversos conselhos de organizações da sociedade civil,

entre os quais Instituto Pro Bono e Open Society Foundations. Possui diversos artigos e livros publicados na área de direitos humanos e direito constitucional. Entre eles, podem ser citados: “Direitos Fundamentais: uma Leitura da Jurisprudência do STF” (2006), “Supremo Tribunal Federal - Jurisprudência Política” (2002) e “A Constituição e sua Reserva de Justiça” (1999).

E-mail: oscar.vilhena@fgv.br

RESUMO

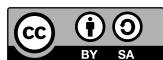
Neste artigo, os autores respondem as questões propostas pelos editores deste número da Revista Sur com a experiência de décadas de ativismo em direitos humanos. No que tange à representatividade de ONGs de direitos humanos, os autores sustentam que a legitimidade delas não advém de seu respaldo majoritário, mas sim da integridade de sua atuação. No que diz respeito a aliar novas formas de atuação de ONGs e seu impacto de longo prazo, os autores endossam uma visão pluralista do movimento de direitos humanos, sugerindo que a chance de sucesso na ampliação do respeito aos direitos humanos aumentará à medida que houver maior diversidade entre as organizações e suas estratégias de ação. Sobre a linguagem de direitos humanos, os autores apostam em seu potencial atual de transformação: argumentam que os direitos humanos tiveram e ainda têm prestado uma enorme contribuição de natureza retórica e prática. No que diz respeito a novas formas de tecnologia, para os autores, o desafio das organizações é tentar compreender qual o seu novo espaço e como devem reposicionar seus programas, de forma que eles sejam necessários àqueles que buscam mudança social via direitos humanos. Por fim, analisam a interação Norte-Sul no cenário internacional, onde tem sido cada vez mais questionado, desde o Sul Global, que somente as organizações do Norte seriam internacionais e as do Sul deveriam se dedicar apenas à agenda local.

Original em português.

Recebido em agosto de 2014.

PALAVRAS-CHAVE

Representação – Pluralidade – Tecnologia – ONGs – Sul-Sul



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível *online* em <<http://conectas.org/pt/acoes/sur>>.

PERSPECTIVAS SOBRE O MOVIMENTO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS NO SÉCULO XXI: AS RESPOSTAS MUDAM

Malak El-Chichini Poppovic e Oscar Vilhena Vieira

Muitas das perguntas feitas pelos editores da Revista Sur coincidem com as diversas indagações que nos fizemos e dúvidas que tivemos no percurso de criação da Conectas Direitos Humanos, como organização internacional sediada no Sul, há mais de uma década.

Seguimos o roteiro proposto pelos editores para tentar identificar quais foram as principais mudanças que poderiam ter influenciado a política das organizações de direitos humanos nesse período. Aludindo à famosa justificativa apresentada por Albert Einstein, quando perguntado por que aplicara em dois anos seguidos o mesmo teste aos mesmos alunos, “apesar das perguntas serem as mesmas, as respostas mudam”.

Se as questões continuam a nos parecer muito relevantes, as respostas foram enriquecidas com o aprendizado cotidiano, os erros, as conquistas alcançadas por novos atores e as causas que ganharam visibilidade e reconhecimento.

Talvez a mudança mais marcante tenha sido uma maior democratização ou participação da sociedade civil e mesmo dos Estados emergentes no processo de globalização. A emergência das vozes do que se definiu como o Sul Global trouxe novas demandas e novos *modus operandi* na gramática dos direitos humanos.

Na época, já vislumbrávamos que o início da democracia não coincidia necessariamente com a universalização do respeito aos direitos humanos. Que seria necessário zelar pela proteção dos “grupos vulneráveis” e monitorar o bom funcionamento das instituições que sustentam a democracia e asseguram o cumprimento das leis de forma igual para todos.

Ainda assim, sempre há uma frustração com a insuficiência das novas democracias em superar obstáculos e legados de arbítrio. A desigualdade social persistente e crescente, as promessas não cumpridas de melhoria de vida e a falta de prestação de contas das políticas públicas tencionam não apenas os regimes políticos, como também as próprias organizações. Essa tensão tem levado a novas formas de participação e protestos, como atestaram as manifestações de todo tipo

que se multiplicaram no Brasil e no mundo nos últimos anos. A conquista mais significativa foi, sem dúvida, a introdução de um discurso de maior pluralidade e tolerância.

Qual é o papel das ONGs nesse novo cenário de reivindicações? As ONGs são instâncias de organização de vontade que eventualmente escapam à agregação de interesses feita pelo mercado, que visa substancialmente a maximização do lucro, ou pelos partidos, voltada à maximização do poder. Nesse sentido são “micropoderes” que podem “desestabilizar” a política tradicional, tornando mais difícil a vida dos líderes de democracias e de autocracias, em face de imperativos de justiça articulados pelos direitos. Isto não significa, no entanto, que tenham o poder de levar adiante ou mesmo implementar uma agenda mais ampla.

Talvez a nova inquietação das ONGs de direitos humanos tenha a ver hoje com a redefinição do seu papel frente à multiplicação das várias formas de outros micropoderes. Como navegar para ser visto, ouvido e influenciar de maneira significativa as políticas públicas e ao mesmo tempo ter um papel relevante em saber ouvir, ver e dialogar com essas novas formas de protesto?

1 Quem representamos?

Organizações de direitos humanos não são representativas, em sentido estrito, na medida em que não recebem delegação para atuar em nome de indivíduos ou mesmo coletividades. Organizações de direitos humanos têm natureza identitária. São estabelecidas pelos seus associados com o objetivo de promover um vasto conjunto de direitos de natureza jurídica, política e moral, com os quais esses associados se identificam. A legitimidade dessas organizações não se coloca, assim, nos mesmos termos daquela exigida para os partidos, movimentos, organizações sindicais ou governos. Estes, ao reivindicarem exercer o poder em nome de outros, devem se mostrar representativos. No caso das organizações de direitos humanos, a sua eventual legitimidade é de outra natureza – ela decorre da integridade com que buscam promover esses direitos politicamente reconhecidos pela comunidade internacional ao longo da História.

Por integridade entenda-se, em primeiro lugar, a indissociabilidade entre os fins que devem orientar a ação das organizações de direitos humanos e os meios que podem empregar para atingir seus objetivos. Os fins estão necessariamente ligados à promoção, proteção e defesa dos direitos humanos e essa atividade não pode ser levada a cabo por intermédio de ações que afrontem tais direitos. Daí a latitude de conduta desse tipo de organização ser mais restrita do que de outras organizações que operam nos âmbitos político e social. A ideia de integridade também deve estar associada à acuidade, clareza e transparência com que as organizações desenvolvem as suas ações, de forma a não fragilizar a própria ideia de direitos humanos.

Múltiplas podem ser as formas de relacionamento das organizações de direitos humanos com a comunidade. Porém, no momento em que uma organização coloca a representação como seu mandato fundamental, ela está necessariamente assumindo uma natureza distinta, que pode ser mais do que legítima e louvável, mas não se confunde com a de uma organização de direitos humanos em sentido estrito.

É evidente que as organizações de direitos humanos devem construir canais de diálogo com a sociedade, ser sensíveis aos anseios da comunidade e, entre as suas múltiplas estratégias de ação, contemplar ferramentas de diálogo, essenciais para que se possa determinar prioridades e mesmo ampliar a possibilidade de sucesso de suas ações. Em muitas circunstâncias, como na luta contra regimes autoritários, discriminatórios, colonialistas etc., a ação de grupos de direitos humanos esteve e está ao lado de movimentos sociais e da maioria da sociedade em que atua. O mandato de uma organização de direitos humanos, no entanto, não deveria depender da vontade da maioria, ou daqueles que detêm o poder, seja no partido, no movimento, no Estado, na economia ou mesmo na comunidade. Em síntese, não é porque a maioria é favorável à tortura ou discriminação racial em um determinado momento e local que as organizações de direitos humanos devem promover esta causa. Estar sintonizado com a sociedade e eventualmente com a maioria favorece imensamente o avanço dos direitos humanos, mas estes direitos são, em determinados momentos, mecanismos contramajoritários.

Esse eventual distanciamento pode transformar as organizações de direitos humanos em entidades pouco eficazes e até mesmo muito vulneráveis em certas circunstâncias. Mas sua legitimidade depende, sobretudo, da integridade com que cumprem seu mandato.

Não parece, assim, que as organizações de direitos humanos devam preocupar-se em se transformar em verdadeiros partidos políticos dos direitos humanos, o que não significa dizer que não devam buscar influenciar os partidos para que estes operem a favor dos direitos humanos, inclusive para que direitos humanos se tornem políticas de Estado.

2 Como aliar atualidade e impactos de longo prazo?

Assegurada a ideia de integridade de mandato como o elemento que distingue a natureza das organizações de direitos humanos, as formas de implementação desse mandato devem ser as mais diversificadas, e por muitas razões. Dada a enorme complexidade da sociedade e da relação entre os fenômenos sociais, não há como prever o desfecho de uma determinada ação realizada por uma organização de direitos humanos. Às vezes a derrota em um litígio pode gerar efeitos inesperados na promoção dos direitos humanos, em face da indignação causada pela injustiça. Outras vezes, um esplêndido relatório, narrando práticas bárbaras, simplesmente cai no vazio. Assim, a chance de sucesso na ampliação do respeito aos direitos humanos aumentará à medida que houver maior diversidade entre as organizações e suas estratégias de ação. É do conjunto de ações de longo e curto prazo, estruturais e conjunturais, de impacto público e diplomáticas que podem surgir oportunidades para o avanço dos direitos humanos. Dessa forma, mais importante do que buscar uma linha de conduta hipoteticamente mais eficiente que todas as demais, as organizações devem estabelecer suas estratégias conforme o que julgam ser necessário e factível, de acordo com os recursos humanos, financeiros e políticos de que disponham. Indispensável ter em mente que persistência, consistência e integridade são o segredo para o sucesso.

Se, por um lado, são importantes as ideias de planejamento, organização e avaliação, por outro também deve-se lembrar que um elevado grau de profissionalização pode gerar inúmeros problemas, como burocratização, falta de flexibilidade e alta dependência de recursos financeiros. Organizações da sociedade civil em geral e de direitos humanos em particular deveriam não ter tanta preocupação em mimetizar organizações mais complexas, como empresas, partidos ou sindicatos. Parte do sucesso de muitas organizações decorre da capacidade de assumir riscos, ajustar metas, redefinir planos, testar múltiplas estratégias e aproveitar as oportunidades. A regulação excessiva das organizações da sociedade civil, assim como a dependência de recursos profissionais, financeiros e organizacionais cada vez mais volumosos, pode reduzir a autonomia e vitalidade das organizações de direitos humanos.

A forma mais adequada para lidar com a alta complexidade social, a baixa previsibilidade e o baixo controle sobre o resultado das ações, é buscar aumentar, em primeiro lugar, a pluralidade das organizações. Em vez de uma competição fratricida por reputação, monopólio temático, exposição midiática e recursos, organizações deveriam agir de maneira mais concertada, pois as mudanças normalmente decorrem de um conjunto de forças, e não da conduta de apenas uma organização. No que diz respeito ao funcionamento interno das organizações, estas deveriam buscar uma composição mais pluralista, tanto dos que participam da gestão, como daqueles que compõem o conselho de cada organização. Expor as propostas de ação a grupos com múltiplos talentos, trajetórias e perspectivas pode favorecer a condução de ações mais positivas no campo dos direitos humanos, ampliar parceiras e reduzir erros.

3 Os direitos humanos ainda são uma linguagem eficaz para produzir mudanças sociais?

A linguagem dos direitos humanos, assim como as ideias de democracia, Estado de Direito e transparência, compõe um repertório ideológico que tem favorecido um rápido processo de emancipação social nas últimas décadas. Se por um lado democracia e Estado de Direito são ideias mais associadas ao funcionamento das instituições, por outro os direitos humanos têm a virtude de também estabelecer padrões de emancipação nos contextos político, social, comunitário e mesmo familiar. Nesse sentido, não seria incorreto afirmar que os direitos humanos tiveram e ainda têm prestado uma enorme contribuição de natureza não apenas retórica, mas também prática, para todos aqueles que se veem constrangidos na sua dignidade, não apenas pelas autoridades estatais, mas pelos seus próprios contextos sociais. A verdadeira revolução de veludo vivida nas últimas décadas, que teve a linguagem dos direitos humanos como lastro, não permite que se despreze a força desse conceito, ainda mais quando o socialismo, como ideologia de mudança social, perde sua capacidade de convencimento e o neoliberalismo se apresenta tão insuficiente para transformar o destino dos grupos mais vulneráveis.

É difícil afirmar se o uso sistemático da linguagem dos direitos humanos erode sua autoridade e impacto ou se, em sentido contrário, transforma os direitos

humanos em um padrão básico sobre o que pode e o que não pode ser feito.

É ainda mais complexo responder essa questão de forma unidimensional. Enquanto em algumas sociedades parece ter havido rápidas e estruturais transformações em sintonia com a linguagem dos direitos humanos, outras parecem ter regredido. Outras linguagens ou ideologias concorrentes, como o fundamentalismo religioso, formas extremadas de nacionalismo, supremacia do mercado ou um desenvolvimentismo anacrônico, estabelecem pontos de tensão com a lógica dos direitos humanos, em diversas circunstâncias.

É equivocado afirmar que terminou a necessidade de estabelecer parâmetros de direitos humanos (*standard-setting*), como se a História houvesse chegado ao seu fim. A cada momento vislumbramos o surgimento de novas lutas por reconhecimento e de novas demandas de bem-estar. As mudanças tecnológicas e ambientais já estão impactando o modo como nos relacionamos, assim como nos organizamos como sociedade. Essas mudanças constantes demandam uma também constante necessidade de renovação, ampliação e refundação de mecanismos que proponham lastros de natureza moral, para pautar o convívio social, bem como a relação com as diversas formas de poder, assegurando igual respeito e consideração aos seres humanos.

Evidente que a vertente normativa dos direitos humanos, que normalmente é a mais realçada, não pode nos afastar das dimensões políticas e sociais. O estabelecimento de padrões tão rigorosos de igualdade e as demandas substantivas de liberdade e dignidade certamente encontram barreiras nas estruturas de poder das mais diversas sociedades. Algumas mais, outras menos, mas em todas elas há hierarquias e abusos. Isto nos põe a pensar que qualquer processo de mudança que tome os direitos humanos como meta deve levar em consideração a necessidade de operar tanto no plano das estruturas sociais, como das instituições políticas. Ou seja, é necessário expandir o ideário dos direitos humanos por intermédio da educação e da cultura, assim como é necessário buscar estabelecer os direitos humanos como pontos inegociáveis para os que buscam o exercício legítimo do poder dentro da sociedade.

4 Como as novas tecnologias de informação e comunicação influenciam o ativismo?

É evidente que as novas tecnologias de informação e comunicação impactam o campo dos direitos humanos, como, aliás, impactam quase todos os outros setores da vida social. O tempo fica mais curto e ocorre uma substancial redução no monopólio da informação. Ambos os fenômenos são extremamente positivos para o processo de emancipação social ao qual a gramática dos direitos humanos também concorre. O desafio para as organizações é tentar compreender qual o seu novo espaço e como devem reposicionar seus programas, de forma que eles sejam necessários àqueles que buscam mudança social via direitos humanos.

Se tomarmos as recentes mobilizações que utilizaram as redes sociais como plataforma comunicacional ao redor do mundo, é significativa a presença do discurso de direitos humanos, seja demandando a qualidade dos serviços públicos, a

democracia ou a igualdade. A questão é saber se as organizações ainda desempenham um papel central, como parece ter sido o caso nas últimas décadas do século XX. Assim como os jornais e as redes de comunicação, as organizações encontrarão seu novo espaço ou perecerão.

Há mudanças positivas mais claras, no entanto, que se referem à possibilidade hoje real de mobilização de enorme quantidade de pessoas em relação a determinados temas e questões, a um baixíssimo custo operacional. Da mesma forma, a tecnologia já permite que a documentação de violações ocorra de maneira difusa e exponencialmente mais ampla que no passado. Essas novas possibilidades, contudo, não esgotam a necessidade das organizações de galvanizar o debate. A forma sintética, fragmentada e multitemática com que as pessoas parecem se integrar em grande parte por meio da internet abre um novo espaço importante para formulações mais sistemáticas e consistentes, que, se adequadamente disponibilizadas, podem ser potencializadas em um novo campo de militância.

5 Quais são os desafios de trabalhar internacionalmente a partir do Sul?

Sendo fruto de uma conjuntura histórica e de um conjunto de decisões de natureza política, tomadas em um determinado tempo e lugar, os direitos humanos necessariamente não encontram eco cultural e adesão de maneira semelhante nas mais diversas sociedades. Politicamente, no entanto, os direitos humanos vêm se transformando em uma espécie de âncora moral. Apesar da sistemática violação por inúmeros governos e das reticências ou tensões de natureza cultural, tornou-se muito difícil para um regime ou governo sustentar que a violação desses direitos é algo legítimo.

Esse novo consenso sobre os direitos humanos como pressuposto do exercício legítimo do poder não significa, no entanto, que as disputas sobre o seu conteúdo e a sua forma de implementação não façam parte das disputas diárias das nações. Tensão entre leituras mais individualistas e comunitaristas divide Ocidente e Oriente. Tensão entre interpretações mais liberais e sociais costuma dividir o Norte e o Sul Global. Por mais que se busque reduzir essas aporias, com a construção de uma retórica elástica que fala em indissociabilidade e interdependências das chamadas gerações de direitos, o fato é que países posicionados em distintos blocos buscam enfatizar o que lhes é conveniente nesse largo universo dos direitos humanos.

Se por um lado essa tensão corresponde a legítimas diferenças entre as múltiplas nações, por outro se apresenta como mero subterfúgio voltado a encobrir a falta de compromisso de diversas nações com uma noção mais ampla de direitos humanos. Em outras palavras, os Estados são seletivos ao falarem e empregarem os instrumentos de direitos humanos.

Em alguma medida as organizações não governamentais de defesa dos direitos humanos, ao definir os seus mandatos, também são obrigadas a reduzir a sua atuação a determinadas esferas dos direitos humanos. Como boa parte das organizações que projetaram uma atuação internacional tiveram origem

nos países do Norte ocidental, elas estabeleceram uma agenda mais focada nos direitos civis e políticos, sobretudo em face do desafio de lutar contra o arbítrio de regimes autoritários de direita e esquerda ao redor do mundo. Independentemente da enorme relevância dessas organizações, a sua atuação passou a ser questionada, não apenas como recurso retórico daqueles que buscavam se evadir de suas obrigações em relação aos direitos humanos, mas também de maneira mais legítima, visto que a unidimensionalidade e o controle da agenda eram danosos para o avanço da causa dos direitos humanos.

Com a terceira onda de redemocratização, que se inicia em Portugal e Espanha, passa pela América Latina e depois chega à Europa do Leste e a diversos países africanos, surgem, fora do eixo do Norte, uma imensa e vibrante massa de movimentos e organizações que tomam a linguagem dos direitos humanos como fio condutor de suas ações. Com as conferências internacionais das Nações Unidas que ocuparam os anos 1990 e o início do novo século, muitas dessas organizações tiveram a possibilidade de se tornarem mais cosmopolitas, abrindo espaço para o surgimento de alguns movimentos efetivamente internacionais com raízes no Sul.

Essas organizações trazem para a agenda internacional novas demandas e práticas políticas. Questionam as condutas de seus próprios Estados, mas também das chamadas democracias centrais e, por fim, também questionam as organizações mais tradicionais e hegemônicas do Norte.

O resultado mais tangível foi a incorporação de algumas dessas novas demandas na agenda internacional por intermédio de mecanismos também novos, como as Metas de Desenvolvimento do Milênio e diversas plataformas de luta contra a pobreza, a AIDS etc.

Da mesma forma que a agenda da política internacional dos direitos humanos foi ampliada, as organizações mais tradicionais e hegemônicas, como Anistia Internacional e a *Human Rights Watch*, também se viram obrigadas a qualificar seu discurso e sua atuação, seja ampliando o escopo dos direitos protegidos, seja mudando o padrão de relacionamento com as chamadas organizações locais ou regionais.

Essas mudanças também foram paulatinamente afetando o universo filantrópico e da cooperação internacional. A noção de que as organizações internacionais estavam necessariamente plantadas no Norte e que as do Sul deveriam se dedicar apenas à agenda local foi fortemente questionada, desde o Sul Global.

É importante afirmar que não se tratava de uma crítica meramente instrumental, voltada a ampliar o poder de suas organizações do Sul, mas de um movimento necessário para de fato dar uma dimensão mais cosmopolita e integral à realização dos direitos humanos. Com o tempo, a retórica dos direitos civis passou a ser vista com desconfiança, pelo seu uso instrumental pelos países liberais; por outro lado, o discurso dos direitos sociais também demonstrou estar sendo utilizado de maneira um tanto quanto hipócrita para encobrir violações aos direitos civis.

O surto de otimismo com o avanço dos direitos humanos ocorrido

nas primeiras décadas dos anos 1990 e espelhado nas Conferências do Rio, em 1992, e de Viena, em 1993, foi lentamente se esvaindo pelo fato de que o compromisso das novas democracias se demonstrou apenas parcial, isto para não falar do novo grande *player* internacional, a China, que literalmente refuta um compromisso com os imperativos dos direitos humanos. Por outro lado, a postura extremamente seletiva dos Estados Unidos, e alguns dos seus aliados, também tem contribuído para um ambiente não muito construtivo no plano internacional. A própria discussão em torno da inclusão de cláusulas de justiça, Estado de Direito e segurança nas novas Metas de Desenvolvimento do Milênio, em especial a resistência dos países do Sul em incluir essas metas em favor de suas próprias populações, demonstra o nível das tensões.

A retórica Norte-Sul, ou Ocidente-Oriente, tem sido em muitas circunstâncias utilizada para encobrir violações, estruturas de exclusão e arbítrios ou simplesmente para promover interesses hegemônicos.

O desafio das organizações locais, regionais ou internacionais, sejam elas do Norte ou do Sul, do Ocidente ou do Oriente, é atender à dimensão fundante dos direitos humanos, que é tomar cada pessoa como um fim em si mesmo, como sujeitos de igual respeito e consideração nos múltiplos contextos em que se inserem.



sur

Direitos Humanos em Movimento

Linguagem

SARA BURKE

O que uma época de protestos globais diz a respeito da Eficácia dos direitos humanos como linguagem para alcançar mudanças sociais

VINODH JAICHAND

Após o estabelecimento de normas de direitos humanos, o que virá a seguir?

DAVID PETRASEK

Tendências globais e o futuro da defesa e promoção dos direitos humanos

SAMUEL MOYN

O futuro dos direitos humanos

STEPHEN HOPGOOD

Desafios para o Regime Global de Direitos Humanos: Os direitos humanos ainda são uma linguagem eficaz para a mudança social?

EMILIO ÁLVAREZ ICAZA

Os direitos humanos como meio eficaz para produzir mudanças sociais

ENTREVISTA COM RAQUEL ROLNIK

Sistema de Procedimentos Especiais da ONU é
"controlado para não ter efeito"

ENTREVISTA COM PAULO SÉRGIO PINHEIRO

"Fora dos direitos humanos não vejo solução para atender às vítimas"

ENTREVISTA COM KUMI NAIDOO

"O Estado de Direito consolidou todas as injustiças que existiam antes dele"



SARA BURKE

Sara Burke é analista política sênior da Fundação Friedrich Ebert (FES), em Nova York. Seu trabalho centra-se em políticas econômicas e sociais discutidas no âmbito das Nações Unidas, do Fundo Monetário Internacional, do Banco Mundial, do G20 e entre os movimentos políticos e sociais. Desde que chegou à FES, em 2008, Sara publicou várias antologias sobre temas como política macroeconômica, desigualdade, justiça social e movimentos sociais. Ela também

debruçou-se sobre questões de governança global que incluem o desenvolvimento sustentável e as consequências da crise financeira de 2008-2009 para os países em desenvolvimento.

E-mail: sburke@fesny.org

RESUMO

Nos últimos anos, o mundo foi sacudido por protestos, pacíficos ou não. Dados de pesquisas recentes indicam que a principal causa de protestos em todo o mundo é um amplo conjunto de queixas relacionadas com às necessidades econômicas. No entanto, a única demanda que ultrapassa todas as outras é o que impede o progresso no sentido da justiça econômica: a falta do que os manifestantes definem cada vez mais como democracia “verdadeira”. Isso vale para sistemas políticos de todos os tipos, desde o autoritário até as democracias representativas antigas e novas. As reclamações baseadas em direitos são a força motriz por trás de um número significativamente menor do que os protestos relacionados com a necessidade econômica, e as demandas por justiça econômica que dominaram os protestos mundiais nos últimos anos não foram formuladas na linguagem dos direitos. Este artigo examina por que isso ocorre e como os defensores de direitos humanos poderiam entender melhor as causas da agitação social e a importância que isso tem para o seu trabalho.

Original em inglês. Traduzido por Pedro Maia Soares.

Recebido em março de 2014.

PALAVRAS-CHAVE

Austeridade – Campanhas – Democracia – Manifestações – Crise econômica – Direitos humanos – Desigualdade – Protestos – Tumultos – Justiça social – Movimentos sociais



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível *online* em <<http://conectas.org/pt/acoes/sur>>.

ARTIGO

O QUE UMA ÉPOCA DE PROTESTOS GLOBAIS DIZ A RESPEITO DA EFICÁCIA DOS DIREITOS HUMANOS COMO LINGUAGEM PARA ALCANÇAR MUDANÇAS SOCIAIS

Sara Burke*

Nos últimos anos, o mundo foi sacudido por protestos, pacíficos ou não. A Primavera Árabe, os protestos contra a austeridade em toda a Europa, o Occupy e o movimento das praças em todo o mundo são bem conhecidos por nós, graças à ampla cobertura que receberam da mídia internacional. Esses protestos foram, em grande parte, não violentos, mas os últimos anos também assistiram a protestos violentos, com um pico especial em 2007-2008, relacionados com o preço dos alimentos; que receberam uma cobertura menor da imprensa internacional. Para agravar os últimos anos de instabilidade, em que também foram mantidos os pontos críticos de guerra civil e conflitos armados, houve um fracasso crescente dos arranjos políticos existentes, nos níveis local, nacional e mundial, para lidar com as queixas apresentadas por manifestantes de forma pacífica, justa e ordeira. Por isso, é de extrema importância entender o que impulsiona os protestos recentes e, em particular, fazer isso em nível global.

Essa era a controvérsia por trás das pesquisas que contribuíram para a “World Protests 2006-2013”,¹ que consultou mais de 500 fontes de notícias locais e internacionais disponíveis na internet para analisar 843 eventos de protesto (tanto não violentos como violentos, organizados e espontâneos) que ocorreram entre janeiro de 2006 e julho de 2013, em 84 países, abrangendo mais de 90% da população mundial. Os pesquisadores procuraram evidências das principais queixas e demandas, quem está protestando, que métodos utilizam, quem são seus adversários ou alvos e o que resulta dos protestos, incluindo conquistas e repressão. O objetivo do estudo era documentar e caracterizar as manifestações de protesto, desde pouco antes do início da recente crise econômica mundial até o presente, examinar as tendências de protesto global e regionalmente e de acordo com os níveis de renda do país, e apresentar as principais queixas e demandas dos manifestantes, a fim de entender melhor as causas da instabilidade social. O objetivo deste artigo é perguntar como as conclusões desse

*Agradecimentos aos meus colegas autores de “World Protests 2006-2013”: Isabel Ortiz, Mohamed Berrada e Hernán Cortés.

estudo podem esclarecer uma das questões existenciais para os direitos humanos, tal como proposto pelos editores desta edição de décimo aniversário da SUR: os direitos humanos (ainda) são uma linguagem eficaz para a produção de mudanças sociais?

O informe “World Protests 2006-2013” conclui que a tendência à indignação e ao descontentamento expressa em protestos pode estar aumentando em todo o mundo. A principal causa de todos os protestos é um conjunto de queixas relacionadas com a justiça econômica e contra as políticas de austeridade que inclui exigências de reforma dos serviços públicos e de pensões; a criação de bons empregos e melhores condições de trabalho; tornar a cobrança de impostos e os gastos fiscais progressivos; reduzir ou eliminar a desigualdade; mitigar os baixos padrões de vida; decretar a reforma agrária; e assegurar preços acessíveis de alimentos, energia e habitação. Embora amplas demandas por justiça econômica sejam numerosas e generalizadas, a única demanda que supera todas as outras se encontra em um conjunto de queixas que apontam para um fracasso da representação política. Ela aponta justamente para o problema que impede o progresso em direção à justiça econômica: a falta de democracia verdadeira (Ver **Figura 1** para a lista detalhada das queixas e demandas encontradas no estudo).

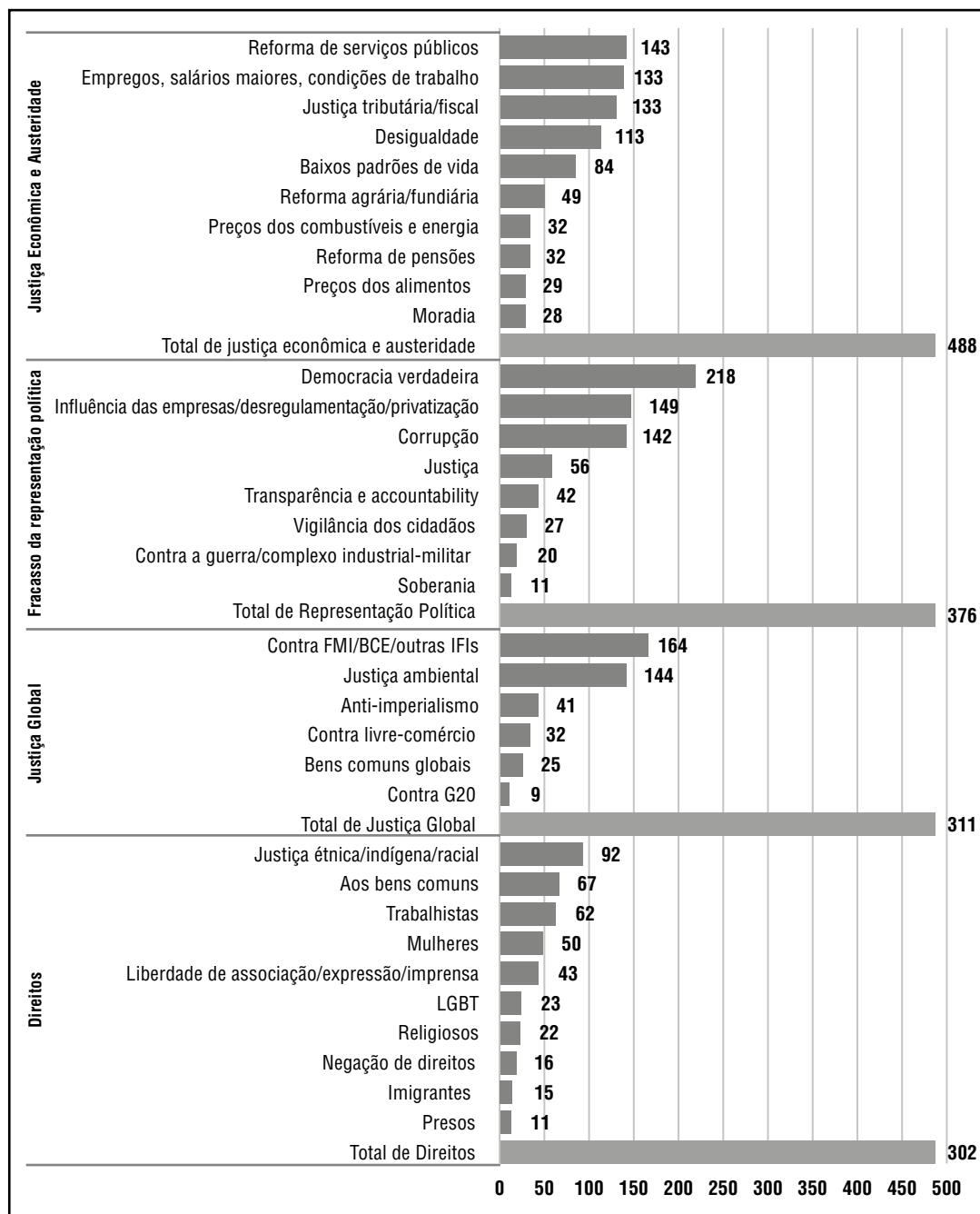
Sendo a queixa fundamental em uma crise generalizada dos sistemas políticos, a demanda por democracia verdadeira é contraposta por muitos manifestantes à democracia representativa formal, que é cada vez mais criticada em todo o mundo por servir às elites e aos interesses privados. O estudo descobriu demandas não apenas por uma melhor governança e maior representação, mas também por participação direta e universal e por uma sociedade em que os princípios democráticos – liberdade, igualdade, justiça e solidariedade – não sejam encontrados somente nas leis e instituições, mas na vida cotidiana (ERREJÓN, 2013; HARDT; NEGRI, 2004; RANCIÈRE, 2006). Essa demanda vem de manifestantes em vários sistemas políticos, e os padrões de protesto indicam que não somente os governos autoritários, mas também as democracias representativas, antigas e novas, não ouvem nem respondem às necessidades da maioria dos cidadãos.

As queixas expressas por manifestantes em termos de direitos são um dos principais grupos identificados no estudo, mas são significativamente menores em número do que as relacionadas com a justiça econômica. As queixas e reivindicações com base em direitos também estão por trás de menos protestos do que as reclamações relacionadas ao fracasso da representação política ou da justiça global. No estudo, as queixas com base em direitos são identificadas pelos direitos humanos, direitos civis e políticos como a liberdade de reunião, expressão e imprensa, e também pelos direitos sociais e culturais de grupos étnicos, grupos de imigrantes, indígenas, LGBT, prisioneiros, grupos raciais, religiosos e de mulheres (inclusive protestos a favor da revogação de direitos existentes). O estudo também observa alguns protestos por direitos que são ao mesmo tempo econômicos e civis/políticos, a saber, direitos trabalhistas e o direito aos bens comuns (digitais, fundiários, culturais, atmosféricos). Porém, as exigências de justiça econômica que dominaram os protestos mundiais desde 2006 não foram formuladas principalmente na linguagem dos direitos ou buscaram sua realização principalmente através da legislação nacional de normas internacionais, de acordo com as conclusões do estudo. Qual o motivo disso? Obtemos indícios de

respostas ao examinar com critérios de *realpolitik* os poderes e interesses de ambos os lados, bem como ao fazer uma análise crítica da perspectiva dos direitos econômicos, em comparação com a dos direitos civis e políticos.

FIGURA 1

QUEIXAS E DEMANDAS DOS PROTESTOS MUNDIAIS, 2006-2013*



Fonte: (ORTIZ; BURKE; BERRADA; CORTÉS, 2013)

* Até 31 de julho de 2013

No que diz respeito à questão da dinâmica do poder, o estudo constata que manifestantes de classe média de todas as idades, de estudantes a pensionistas, estão cada vez mais se unindo a ativistas de diversos movimentos. Não só em passeatas e comícios permitidos, mas em um novo marco de protesto que inclui atos com maiores consequências potenciais, entre eles a desobediência civil e ações diretas, como bloqueios de estradas, ocupações de ruas e praças das cidades, eventos e *happenings* para elevar a conscientização a respeito de questões como a dívida, a tributação justa para os serviços públicos e a desigualdade. O impacto do sentimento das pessoas em relação às desigualdades não deve ser subestimado na compreensão do que impulsionou muitos protestos, principalmente de classe média, nos últimos anos. Até mesmo em um país que obteve sucesso nas políticas de combate à alta desigualdade, como o Brasil, isso não foi suficiente para satisfazer as exigências do povo, como vimos em junho de 2013, com a evolução dos protestos de demandas localizadas por transporte público barato a demandas nacionais por mudanças radicais na proteção social, distribuição da riqueza e corrupção do governo.

O outro lado da dinâmica de poder diz respeito aos adversários desses manifestantes (Tabela 1: “Dez alvos principais de protestos, 2006-2013”). Não surpreende que o estudo revele que o alvo da maioria dos protestos é o governo nacional do país onde eles ocorrem.² Muitos protestos também denunciam explicitamente o sistema político e econômico internacional, a influência das grandes empresas e o privilégio das elites, inclusive o setor financeiro. Um grande número de protestos contra a austeridade implica o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Central Europeu (BCE), que são amplamente vistos como os principais arquitetos e defensores da austeridade. O desafio enfrentado pelos manifestantes, concisamente captado pela Tabela 1, está em alcançar não somente a mudança social, mas a *justiça* social. E fazê-lo contra os interesses de uma poderosa conexão de governos pouco representativos e instituições financeiras internacionais dominadas por elites corporativas e financeiras privadas, todos cúmplices na sustentação de um sistema econômico que produz e reproduz a desigualdade (de grande preocupação para as classes médias) e privação (de preocupação constante para os mais pobres do mundo). A repressão vivida por manifestantes que buscam a justiça econômica oferece uma visão mais aprofundada dos desafios que eles enfrentam e, portanto, dos modos e métodos de protesto que adotaram. Não somente os tumultos, mas mais da metade de todos os protestos experimenta algum tipo de repressão em termos de prisões, ferimentos ou mortes nas mãos das autoridades, ou subsequente vigilância de manifestantes e grupos suspeitos – vigilância que é levada a cabo tanto por governos como por empresas privadas.

Esse estado de coisas tem uma longa história. A queda dos salários e o encolhimento das pensões levaram a décadas de desigualdades crescentes e de diminuição de oportunidades de trabalho decente e engajamento pleno na sociedade, especialmente para os jovens, o que abriu caminho para a união de manifestantes de classe média com desempregados e trabalhadores em situações precárias durante esse período. Dos protestos ligados à política econômica – surgidos em resposta à implementação de política ou lei ou exigindo mudanças de políticas – o maior número é em relação a subsídios – em geral, uma ameaça de retirar um subsídio para combustível ou alimentos (Figura 2). Um grande número também está relacionado à remuneração da mão de obra e à regulamentação da segurança no local de trabalho,

impostos e regulamentação financeira, e políticas fiscal e de seguridade social. Um número menor diz respeito a tentativas de regulamentação não financeira e de cooperação fiscal internacional. Esses protestos são, em grande medida, uma resposta ao esgarçamento do contrato social que anteriormente vinculava com mais firmeza as classes médias do mundo às políticas das elites, incluindo o que restou do estado de bem-estar social. Esse esgarçamento contribui para um fracasso crescente dos arranjos políticos existentes nos níveis local, nacional e global para lidar com problemas e protestos de forma pacífica e justa. Os povos do mundo estão perturbados por necessidades econômicas que não são atendidas, porque são cada vez mais excluídos dos processos políticos em que são tomadas as decisões sobre a economia. Além disso, eles são excluídos pelas próprias elites que se beneficiam diretamente dessas decisões.

TABELA 1

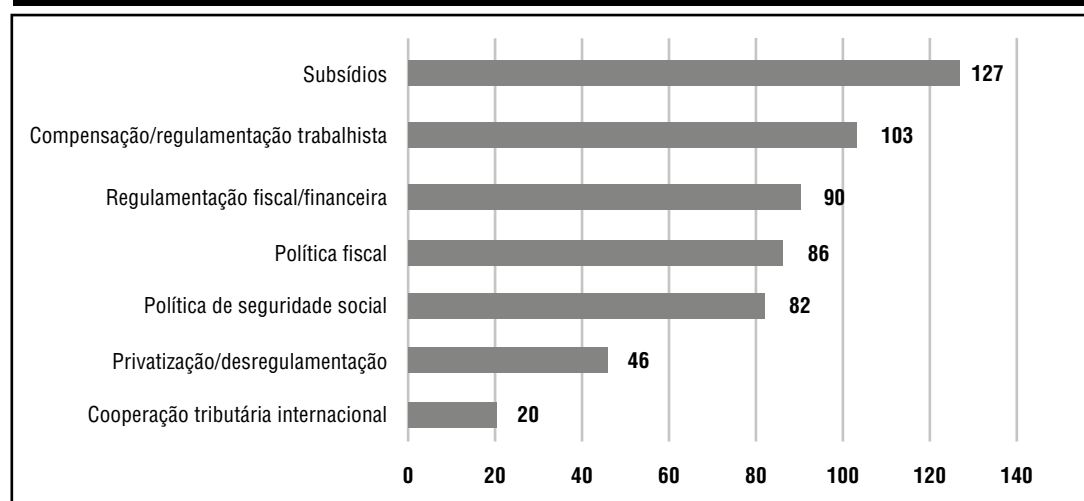
DEZ MAIORES ALVOS DE PROTESTOS, 2006-2013

Oponente	% de protestos tendo por alvo o oponente
1. Governo	80%
2. Sistema político/econômico	44%
3. Empresas/empregadores	29%
4. FMI	20%
5. Elites	17%
6. UE	16%
7. Setor financeiro	16%
8. BCE	10%
9. Militares/polícia	9%
10. Livre comércio	9%

Fonte de dados original: (ORTIZ; BURKE; BERRADA; CORTÉS, 2013).

FIGURA 2

NÚMERO DE PROTESTOS LIGADOS À POLÍTICA ECONÔMICA, 2006-2013*



Fonte: Conjunto de dados criados por Ortiz, Burke, Berrada e Cortés, 2013. Iniciativa para o Diálogo Político e Friedrich-Ebert-Stiftung, Nova York

* Até 31 de julho de 2013

As normas e acordos de direitos humanos podem ser uma arma eficaz contra tamanho adversário quando seus interesses econômicos estão em jogo? A desigualdade, em um grau que os protestos mundiais indicam ser inaceitável, é intenção declarada desse adversário. Ele se contrapõe a todas as objeções com imperativos: priorizar o crescimento e a desregulamentação, proporção baixa da dívida em relação ao PIB, os direitos dos credores e o papel privilegiado destinado aos interesses privados na economia e no governo. Será que o sucesso dos movimentos Occupy e em mudar o discurso em torno da desigualdade reside na resistência deles a formular demandas como uma lista de políticas a serem apresentadas a essas autoridades?

Essa foi a afirmação da filósofa Judith Butler em um ensaio de 2012, intitulado *Então quais são as demandas?*, referindo-se à pergunta repetidamente dirigida ao movimento Occupy, que se negou a dar uma resposta direta. Butler ressalta que até mesmo a mais abrangente lista de demandas – que incluísse, por exemplo, emprego para todos, o fim das execuções de hipotecas, o perdão da dívida dos estudantes e assim por diante – não conseguiria expressar a ambição suprema do movimento de resistir à desigualdade. Isso é assim, argumenta ela, porque uma lista desse tipo jamais pode comunicar como essas demandas estão relacionadas, e o fim da desigualdade não pode ser visto simplesmente como uma demanda entre muitas, mas como o marco que abarca tudo. Em vez disso, o problema requer uma abordagem unificadora e sistêmica (BUTLER, 2012).

Ironicamente, apesar do princípio de que todos os direitos humanos são indivisíveis e interdependentes, o campo de direitos humanos carece de uma abordagem unificada para os direitos econômicos, sociais e culturais, por um lado, e os direitos civis e políticos, por outro. O progresso nos direitos civis e políticos – os assim chamados direitos humanos de “primeira geração” – como os direitos de reunião, expressão e religião, baseia-se, em grande medida, no monitoramento da presença relativamente inequívoca ou ausência de resultados negativos (por exemplo, a incidência de prisões injustas ou censura), ao passo que o progresso em direitos econômicos, sociais e culturais, a “segunda geração” de direitos humanos, acompanha a sua realização progressiva ao longo do tempo (UNITED NATIONS, 2012). No caso dos direitos econômicos, isso é feito por meio de indicadores econômicos que muitos manifestantes achariam inacessíveis devido a sua natureza técnica.

Trabalhos excelentes foram feitos por vários economistas para repensar a macroeconomia a partir de uma perspectiva de direitos humanos, entre eles as auditorias modelares das políticas econômicas americanas e mexicanas realizadas por Radhika Balakrishnan, Diane Elson e Raj Patel, em 2009, para verificar o cumprimento das obrigações de direitos humanos (BALAKRISHNAN; ELSON; PATEL, 2009), e o Quadro de Resultados, Esforços Políticos e Recursos para fazer uma Avaliação total (OPERA) desenvolvido em 2012 pelo Centro de Direitos Econômicos e Sociais e seus parceiros a fim de criar um modo abrangente para que defensores e ativistas possam construir um argumento bem fundamentado sobre o grau de conformidade de um Estado (CORKERY; WAY; WISNIEWSKI, 2012). Apesar desse trabalho, subsistem dúvidas sobre a utilidade do uso dos direitos humanos

para combater a injustiça econômica, precisamente porque se trata de objetivos legais e políticos que exigem democracias sensíveis, com participação significativa dos cidadãos, que é exatamente o problema que bloqueia o progresso no sentido de sistemas econômicos mais equitativos. Talvez seja por isso que esses economistas pioneiros de direitos humanos sejam também modestos em seus objetivos, visando menos uma mudança radical do que “fazer a política econômica avançar numa direção melhor, identificando quais as políticas que têm menor probabilidade de ser incompatíveis com as obrigações de direitos humanos” (BALAKRISHNAN; ELSON; PATEL, 2009). Embora o trabalho deles continue a ser um excelente guia para a política econômica em democracias verdadeiras, como ferramenta para o tipo de mudança de sistema que combateria de fato o aumento da desigualdade, seu valor é fortemente limitado pela vontade política.

As conclusões da pesquisa “World Protests 2006-2013” e de outras tentativas de mapear e compreender os componentes dos protestos globais – quem está protestando e onde, contra quais entidades e com quais métodos, sofrendo que tipo de repressão e com que resultados finais – deveriam ser de grande interesse para aqueles que atuam no campo de direitos humanos. Elas mostram que muitos protestos que sacudiram o mundo nos últimos anos fundamentaram suas queixas em direitos, mas que a maioria dos protestos, e especificamente aqueles que buscam a mudança do sistema econômico – em particular, sua produção e reprodução de desigualdade – não perseguiram seus objetivos em termos de direitos, mas sim em termos de justiça econômica e da necessidade de democracia verdadeira. Em conclusão, espera-se que os pensadores estratégicos e influentes desses movimentos de protesto, particularmente aqueles com capacidade de criar estratégias tanto em nível nacional como internacional, venham a perceber que o avanço dos direitos humanos é necessário (se não suficiente) para a realização definitiva de seus objetivos.

REFERÊNCIAS

Bibliografia e outras fontes

- BALAKRISHNAN Radhika; ELSON, Diane; PATEL, Raj. 2009. **Rethinking Macro Economic Strategies from a Human Rights Perspective**. US Human Rights Network.
- BUTLER, Judith. 2012. **So, What Are the Demands?**. Tidal: Occupy Theory, Occupy Strategy. Março. Disponível em: <https://docs.google.com/file/d/0B8k8g5Bb3Bxd_bTNjZVJGa1NTXy1pTk4ycElvTkswQQ/edit?pli=1>. Último acesso em: 15 ago. 2014.
- CORKERY, Allison; WAY, Sally-Anne; WISNIEWSKI O., Victoria. 2012. **The Opera Framework: Assessing compliance with the obligation to fulfill economic, social and cultural rights**. Center for Economic and Social Rights, Brooklyn, USA.

ERREJÓN G., Íñigo. 2013. *The People United Will Never Be Defeated: The M15 movement and the political crisis in Spain*. In: PUSCHRA W.; BURKE, S. (Orgs.). **The Future We the People Need: Voices from New Social Movements in North Africa, Middle East, Europe & North America**. Nova York: Friedrich-Ebert-Stiftung. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/09610-20130215.pdf>>. Último acesso em: 15 ago. 2014.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. 2004. **Multitude: War and Democracy in the Age of Empire**. Nova York: Penguin Books.

ORTIZ, Isabel; BURKE, Sara; BERRADA, Mohamed; CORTÉS, Hernán. 2013. **World Protest 2006-2013**. IPD/FES Working Paper, Nova York. Setembro. Disponível em: <http://www.fes-globalization.org/new_york/wp-content/uploads/2014/03/World-Protests-2006-2013-Complete-and-Final.pdf>. Último acesso em: jul. 2014.

RANCIÈRE, Jacques. 2006. **Hatred of Democracy**. Translation: Corcoran, Steve. 2006. Londres: Verso.

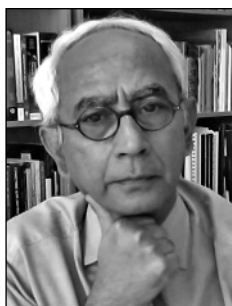
UNITED NATIONS. 2012. Office of the High Commissioner for Human Rights. **Human Rights Indicators: Measurement and Implementation**. UN Doc. HR/PUB/12/5/. Disponível em: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_en.pdf>. Último acesso em: 15 ago. 2014.

NOTAS

1. *Working paper*, de setembro de 2013, realizado por Isabel Ortiz, diretora do Programa de Justiça Social Global na Initiative for Policy Dialogue (IPD), Universidade de Columbia; Sara Burke, analista de políticas sênior da Fundação Friedrich Ebert em Nova York (FES-NY); e os assistentes de pesquisa Mohamed Berrada e Hernán Cortés, candidatas a doutorado em Economia

e Relações Internacionais, respectivamente. A pesquisa foi financiada conjuntamente pela FES-NY e IPD. O documento está disponível em: http://policydialogue.org/files/publications/World_Protests_2006-2013-Complete_and_Final_4282014.pdf. Último acesso em: 15 ago. 2014.

2. Nota: muitos protestos têm mais de um alvo.



VINODH JAICHAND

Vinodh Jaichand é Reitor da Faculdade de Direito da Universidade de Witwatersrand, na África do Sul; anteriormente ocupou o cargo de Diretor do Intercâmbio Internacional de Direitos Humanos da Escola de Ciências Sociais da mesma universidade. Antes disso, foi vice-diretor do Centro Irlandês para os Direitos Humanos, da Universidade Nacional da Irlanda, em Galway. Seus diplomas de pós-graduação incluem um LLM (*magna cum laude*) e um SJD

(*summa cum laude*) pela Faculdade de Direito da Universidade de Notre Dame e um LLM pela Faculdade de Direito da Universidade de Miami. Foi Diretor Executivo da organização sul-africana Lawyers for Human Rights e Reitor da Faculdade de Direito da Universidade de Durban Westville, África do Sul.

E-mail: Vinodh.Jaichand@wits.ac.za

RESUMO

Neste artigo, o autor pergunta de quem seria a mais clamorosa e persistente voz no que se refere ao direito internacional de direitos humanos, investigando se os direitos humanos ainda seriam uma linguagem eficaz para a produção de mudanças sociais. Para tanto, o autor analisa a seletividade da não execução das obrigações vinculativas dos Estados-Partes decorrentes do PIDESC e PIDCP. Além disso, o autor analisa a forma como os próprios interesses dos Estados atuam em relação ao desenvolvimento de novas normas sob o direito internacional, incluindo o direito de proteger, o direito ao desenvolvimento e os direitos dos trabalhadores migrantes, bem como *vis-à-vis* às corporações multinacionais. Para concluir, o autor destaca que já é hora de voltarmos a pensar em um tribunal internacional de direitos humanos.

Original em inglês. Traduzido por Adriana Gomes Guimarães.

Recebido em maio de 2014.

PALAVRAS-CHAVE

Tribunal Internacional de Direitos Humanos – Obrigações dos Estados – Empresas – Estabelecimento de normas



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível *online* em <<http://conectas.org/pt/acoes/sur>>.

ARTIGO

APÓS O ESTABELECIMENTO DE NORMAS DE DIREITOS HUMANOS, O QUE VIRÁ A SEGUIR?

Vinodh Jaichand

Em resposta ao questionamento sobre se os direitos humanos ainda seriam uma linguagem eficaz para produzir mudanças sociais, precisamos perguntar de quem é a “voz” mais clamorosa e persistente. Essa voz, no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas em Genebra, por exemplo, é a dos governos dos Estados-Partes para os tratados internacionais multilaterais de direitos humanos. No entanto, a voz das vítimas é menos expressiva e é ouvida indiretamente através dos grupos da sociedade civil com posição relevante neste fórum internacional. Não há dúvida de que o sistema internacional de direitos humanos está centrado no Estado. Não foi possível avançar desde os últimos grandes intercâmbios acadêmicos sobre as práticas estatais, do ponto de vista de Louis Henkin, articulado 35 anos atrás, no sentido de que a maioria dos Estados respeitasse as leis internacionais e cumprisse as suas obrigações legais na maioria das vezes (HENKIN, 1979), até os escritos de Koh sobre o assunto que visavam explicar o comportamento dos Estados (KOH, 1997). Além do tempo que se passou desde então, nada mudou significativamente no registro das obrigações de alguns Estados no âmbito do direito internacional de direitos humanos. Isso indica que as mudanças sociais seguirão lentas, na melhor das hipóteses, se confiarmos exclusivamente nos mecanismos internacionais.

Algumas das mais persistentes vozes dos Estados são geralmente as que apontam para as violações de direitos humanos de outros Estados, ignorando as suas próprias práticas em relação às convenções internacionais de que são signatários. Esses tratados multilaterais são geralmente produtos de negociações que alguns descreveriam como “negociata” entre os vários Estados, incluindo aqueles que frequentemente fazem mais barulho. Como resultado, a linguagem contida nesses tratados não pode ser avaliada em sua consistência da mesma forma como avaliaríamos a legislação nacional, esta última normalmente trabalhada com precisão por advogados bem treinados cuja atividade é a elaboração de leis sensatas. De fato, alguns Estados adotaram a estratégia de contribuir com linguagem deliberadamente obscura e vaga durante o processo de negociação, de modo a criar ambiguidade

Ver as notas deste texto a partir da página 44.

para evitar a execução de suas obrigações sob o tratado multilateral em questão.

A voz menos ouvida, ou talvez reprimida, é a dos beneficiários de direitos humanos, a qual é totalmente ausente no momento da negociação dos tratados. É de conhecimento geral que o sistema do direito internacional de direitos humanos foi criado para beneficiar as pessoas vulneráveis, marginalizadas e indigentes do mundo que parecem não ter voz em seus países e fora deles. O impulso claro para isso foi encontrado na Segunda Guerra Mundial, quando milhões de pessoas cujas vozes não eram escutadas foram massacradas em nome de políticas da Alemanha ou dos seus interesses nacionais. Isso não é incomum. De acordo com alguns princípios das relações internacionais, espera-se que os Estados-Partes, via de regra, ajam em interesse próprio, e com frequência guiados pela língua benigna dos “interesses nacionais”. Esse interesse nacional pode nem sempre ser compatível com as normas de direitos humanos e é por vezes referido como *real politik*. De fato, o interesse nacional é, por vezes, a receita para minar as leis e reestabelecer a visão de que o poder tem sempre razão, pelas chamadas “nações civilizadas”.

Hoje, há pouca dúvida de que alguns Estados tendem a interpretar suas obrigações referentes ao direito internacional de direitos humanos com inconsistência variável por conta de seus interesses nacionais. O direito internacional de direitos humanos teve origem no direito internacional público, no qual certos princípios foram aceitos pelos Estados desde o início. Há a visão ortodoxa de que um dado Estado não pode contrair obrigações de direito internacional público, se não houver o consentimento de tal Estado. Na verdade, o princípio de *pacta sunt servanda* tem sido citado por vários Estados para evitar que, com o passar do tempo, obrigações possam surgir para um Estado que não tenha ratificado um dado tratado. A prática de longa data de todos os Estados criou o direito consuetudinário internacional, como prova de uma prática geral aceita como lei, como é de nosso conhecimento.¹

1 O não cumprimento dos Estados-Partes: PIDESC e PIDCP

Quando examinamos os Estados-Partes da Carta Internacional dos Direitos do Homem, no entanto, é claro que há uma contradição do princípio bem estabelecido de *pacta sunt servanda* quando se trata do não cumprimento por alguns Estados-Partes de obrigações referentes ao Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). Este tratado internacional tem quase o mesmo número de ratificações de Estados-Partes que o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e foi aberto para ratificação nos mesmos dia e ano, 16 de dezembro de 1966.² No entanto, no cumprimento das obrigações nele contidas, o PIDCP supera o PIDESC no número de Estados que interpretam as normas como juridicamente vinculativas e por diversas vezes tornou-se uma parte dos sistemas jurídicos nacionais. Do ponto de vista do direito consuetudinário internacional, isso é confuso, já que parece ser uma prática deliberada de não cumprimento das obrigações decorrentes do PIDESC pelos Estados-Partes. Isso parece ter originado a “prática habitual” de alguns Estados de evitar as obrigações que os mesmos contraíram por livre e espontânea vontade.

Há várias razões para isso, conforme fomos informados. Alguns Estados-Partes consideram os direitos civis e políticos como os únicos direitos reais, apesar de terem assinado o PIDESC. Se aplicarmos o princípio de *pacta sunt servanda* como uma regra fundamental do direito internacional público, então alguns Estados-Partes interpretaram erroneamente suas obrigações ou as ignoraram. Esta é uma clara violação de direitos humanos internacionais, porque a omissão das obrigações incorre na mesma responsabilidade de um ato. Algumas razões foram postuladas para esta prática.

Uma delas é que parte do texto no PIDESC é vago e impreciso; portanto, os Estados-Partes não podem aplicá-lo, alegam, como o fariam com a legislação interna. De fato, não se espera que os Estados-Partes cumpram a linguagem exata contida no PIDESC. Em vez disso, é esperado que cada um aprove uma legislação que permita a aplicação dos direitos em sua jurisdição interna no âmbito deste tratado internacional. A estratégia de alguns Estados-Partes para evitar as obrigações é acusar a linguagem do PIDESC, que é, afinal, um produto da negociação entre os Estados, de ser inaplicável porque supostamente seria vaga e imprecisa. Essa abordagem mostra claramente que há falta de compreensão do propósito desse tratado internacional ou que ela é simplesmente desonesta, porque as articulações de inúmeros Comentários Gerais do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais esclareceram muitas das obrigações dos Estados sob este tratado. No entanto, os Estados suspeitos não querem reconhecer estes Comentários Gerais, pois isso poderia implicar que eles aceitam as articulações de uma autoridade que não é responsável pela elaboração de tais leis, o que poderia ser vinculativo para eles. A maioria das falhas na linguagem do PIDESC é capaz de ser corrigida na fase da legislação interna, em qualquer caso. De fato, alguns consideram este tipo de interpretação unilateral como uma violação da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, o qual prevê que todo tratado é vinculativo para os Estados-Partes e que é seu dever cumprir diligentemente as obrigações ali contidas.

A outra razão é histórica, se formos seletivos em nossa compreensão, como foi o caso do presidente americano Roosevelt, que afirmou em 1944 que “os homens necessitados não são homens livres”, quando falou sobre segurança econômica para todos (ROOSEVELT, 1944). O PIDESC, no período da Guerra Fria, foi considerado como anticapitalista e aceito como tal, sem que se esclarecesse totalmente as motivações por trás da declaração do presidente Roosevelt. Apesar de a Guerra Fria ter terminado por volta de 1986, houve um movimento lento dos vários Estados-Partes no sentido de cumprirem suas obrigações nos termos do PIDESC por meio da promulgação de legislação interna. Até o Protocolo Facultativo sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais entrar em vigor, em maio de 2013, aproximadamente 37 anos após o PIDESC entrar em vigor, não houve um mecanismo individual que pudesse ser usado para que cidadãos cujos direitos sociais, econômicos e culturais foram violados reclamassem seus direitos. Por outro lado, o PIDCP entrou em vigor também em 1976, com o Protocolo Facultativo sobre PIDCP no mesmo ano. Esses lapsos de tempo são indicativos do fracasso dos Estados em respeitar suas obrigações legais e, dessa forma, enfraquecer o direito internacional público e o direito internacional de direitos humanos.

2 Os interesses dos Estados: o direito de proteger, o direito ao desenvolvimento e os direitos dos trabalhadores migrantes

Por vezes, um “direito” surge não da linguagem dos tratados ou das leis internacionais de direitos humanos, mas a partir da indignação de um grupo de Estados em relação a certos direitos que foram violados em algum Estado. Nesta fase, a ausência de consentimento por meio de um tratado multilateral ratificado, todas as objeções à linguagem inexequível de direitos, qualquer referência a uma prática habitual aceita por todos os Estados-Partes ou qualquer outra coisa que possa ser vista como um veto à sua intervenção em outros Estados são dispensados ou sequer levantados. O “Direito de Proteger”, como é chamado, visa proteger os direitos dos cidadãos de um Estado que viola os seus direitos. Poderíamos pensar que o objetivo reconhecido de *todos* os direitos humanos é de fato proteger, talvez persuadindo os Estados vilões a defender sempre, através de boas práticas, suas obrigações nessa seara. Afinal de contas, esse objetivo sustentou a criação da Carta Internacional dos Direitos do Homem. Acontece, porém, que esse não é o caso.

O “direito de proteger” supostamente protege tais cidadãos onde há violações de direitos humanos como genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade, mas não outras violações de direitos humanos. Argumenta-se que essas são graves violações de direitos humanos e necessitam de intervenção de outros Estados, aparentemente para proteger as vítimas. A razão para essa ação consiste no entendimento de alguns Estados de que eles têm a responsabilidade de proteger em tais casos e somente nestes casos. Não seria certo rotular isto como um “direito humano”, porque o “direito” justifica a invasão de um Estado por outro Estado percebido como violador de direitos humanos de seus cidadãos. Nesse ato de invasão, todas as vítimas, normalmente as mesmas que a ação deveria proteger, podem ser descartadas como “danos colaterais”. Portanto, ela não é capaz de proteger os marginalizados, vulneráveis e indigentes. Este é um recurso muito reacionário, que pode ser considerado como “incivilizado” na linguagem da Carta das Nações Unidas, e simplesmente reforça os próprios interesses coletivos dos invasores. A prática do apartheid na África do Sul por 46 anos, apesar de repugnante, nunca levou Estado algum ao exercício do “direito de proteger”. O direito de proteger também nunca foi invocado por protagonistas contra os Estados que violam os direitos sociais, econômicos e culturais dos seus cidadãos.

Em contraste com este rápido desenvolvimento do “direito de proteger”, o direito ao desenvolvimento não é reconhecido como um direito por muitos dos partidários do primeiro, apesar da celebração de 25 anos da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. Todos os bem articulados argumentos negando este direito emergem da oposição: a declaração não pode dar origem a um direito; não há nenhuma convenção sobre este direito para vincular os Estados; nem há qualquer prática costumeira internacional nesse sentido, argumentam.

Outro indicador claro dos interesses próprios nacionais ou continentais dos Estados-Partes é a Convenção Internacional sobre a Proteção do Direito de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias, adotada há 24 anos pela

Assembleia Geral das Nações Unidas, que não conta com Estados-Partes europeus (UNITED NATIONS, 1990). O site do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados afirma: “[...] migrantes econômicos optam por se deslocar a fim de melhorar as perspectivas futuras para si mesmos e suas famílias”.³ Essa definição parece se adaptar a qualquer líder colonial europeu, desde Colombo até Rodes, porque eles deixaram a Europa para melhorar suas perspectivas de futuro, ostensivamente em nome de seus países. Mas eles não são chamados de “migrantes econômicos”, mas sim de “pioneiros”. Eles também contavam com o poder dos seus Estados para apoiarem sua ambição. Sob essa lógica, pouco mudou atualmente. Hoje em dia, parece ser a prática de alguns Estados europeus não resgatar os refugiados em navios afundando porque cuidar deles significará um encargo econômico para o Estado que os resgata. Os interesses nacionais, e o não salvamento de vidas, parecem ser a norma emergente.

Apesar da história, hoje em dia, mais passos proativos são necessários para o cultivo de todos os direitos humanos internacionais por todos os Estados-Partes, para que um curso de ação previsível possa ser definido para todos os infratores através da compreensão de uma linguagem comum do direito internacional de direitos humanos. Afinal de contas, os padrões internacionais já foram definidos, ainda que alguns possam ser contestados.

Uma justificativa para o surgimento do “direito de proteger” pode estar nas fracas medidas de cumprimento contra Estados violadores, sendo o único meio de causar embaraço para eles. Se, por exemplo, os Protocolos Facultativos para o PIDESC e o PIDCP concedendo demandas individuais aos cidadãos lesados não forem cumpridos, o Estado violador é identificado e denunciado (*named and shamed*) nos órgãos de fiscalização dos vários tratados multilaterais de direitos humanos. Na verdade, esta é a extensão do cumprimento das obrigações do Estado hoje para todos os tratados internacionais de direitos humanos. O efeito nem sempre é salutar, tampouco imediato. Também é possível que os violadores frequentes aceitem suas marcas como violadores e deste momento em diante ignorem a linguagem e as consequências do constrangimento. O resultado é que a violação de direitos humanos continua. Nessas circunstâncias alguns Estados indignados podem assumir o papel e a linguagem daqueles que cumprem os direitos humanos. Quando analisamos quem eles são, tomando como base seu histórico de direitos humanos, é provável que a retórica desses Estados não coincida com o histórico de direitos humanos que alegam ter. É nessa fase que os direitos humanos internacionais parecem remotos e desconectados das próprias pessoas que procuram proteger. Sua voz é portanto silenciada, enquanto a deferência para com o Estado é mantida.

3 Empresas multinacionais

Além dos Estados ou seus cidadãos, outra entidade com poderosa influência e, alguns diriam, procuração para atuar são as empresas multinacionais, que não são sujeitos do direito internacional público. Sua influência em todas as decisões dos Estados é imensa e labiríntica. Elas resistem a todas as tentativas de responsabilizá-las sob a lei internacional de direitos humanos, apesar de obterem enormes lucros que ultrapassam os orçamentos nacionais de muitos Estados-Partes das Nações Unidas. Na melhor das

hipóteses, as corporações multinacionais são persuadidas a preservar alguns princípios de boas práticas, que não são baseados em normas de direitos humanos. Outros embarcam em enormes ações de relações públicas, sob a forma de responsabilidade social corporativa, que escondem a sua verdadeira prática de obtenção de lucros a qualquer custo.

A companhia petrolífera *British Petroleum*, responsável por uma das maiores degradações da vida marinha no Golfo do México, continuou suas campanhas publicitárias sobre suas boas práticas empresariais. Qualquer tentativa de regulá-las é recebida com muita indignação e ameaças financeiras, uma vez que o lucro parece ser sacrossanto e valorizado acima dos direitos humanos. O Primeiro-ministro britânico apontou o fato de que qualquer compensação que a *British Petroleum* tivesse que pagar, possivelmente \$ 4,4 bilhões, corroeria o lucro dos acionistas. Outro exemplo foi o caos que as transações bancárias não regulamentadas criaram no Hemisfério Norte, e toda a reação planejada na época foi lentamente retirada dos projetos legislativos da União Europeia e dos Estados Unidos. Em vez de estabelecer normas obrigatórias para as empresas multinacionais, que não são sujeitos do direito internacional público, elas são estimuladas a se comportar melhor.

Alguns Estados são defensores das empresas multinacionais, porque estas são, supostamente, sua fonte de tributação. Um estudo minucioso sobre essa afirmação pode expor o fato de que, com os vários incentivos fiscais e uma infinidade de leis que apoiam o não estabelecimento de uma corporação em um dado país, incluindo o repatriamento de lucros para o Estado incorporador, a maioria das corporações multinacionais paga uma porcentagem menor de impostos que os contribuintes individuais daquele Estado. O dever de regular o comportamento das empresas multinacionais para garantir que elas não violem os direitos humanos cabe ao Estado. Na verdade, poucos o fazem, porque as empresas ameaçam se transferirem e às vezes cumprem tais ameaças.

4 Litígio de interesse público

Há dez anos, escrevi no primeiro volume desta revista que quando os direitos humanos regionais e internacionais foram incorporados pelo direito nacional, seja através de legislação ou por meio da promulgação da constituição de um país, havia terras férteis para o litígio de interesse público (JAICHAND, 2004). É aqui que a voz da vítima é ouvida, porque os tribunais nacionais são os únicos locais dessa luta. Desde então, mais Estados seguiram esse caminho, mas seus números são limitados. Mesmo quando não o seguiram, a sociedade civil juntamente com a comunidade de ONGs ligadas ao direito procuraram credibilidade em qualquer fórum que pudessem encontrar. De fato, a sociedade civil divulgou em alto e bom som as preocupações dos desfavorecidos, marginalizados e vulneráveis para além de suas próprias fronteiras. Com o ritmo da tecnologia em constante mudança, é possível publicitar uma questão local como sendo internacional poucos segundos após sua ocorrência.

No entanto, grandes vitórias não podem ser reivindicadas nesse campo, porque nem todos os Estados parecem ser suficientemente responsabilizados. Alguns podem dizer que os Estados maiores e mais poderosos e seus aliados são intocáveis e

continuam a operar fora de qualquer conjunto de normas. Embora muitas soluções jurídicas criativas tenham sido encontradas, incluindo o princípio da jurisdição universal no direito penal internacional, por exemplo, alguns Estados participaram do desenvolvimento das normas emergentes, mas não estão vinculados a elas, uma vez que eles não ratificaram a convenção resultante. Essas jogadas são, então, imitadas por outros. Constatou-se que os ganhos são insignificantes quando um assassinato é cometido por tecnologia remota, como no caso de drones, e o gatilho sequer é puxado no mesmo território em que as pessoas foram mortas. Os organismos de normalização do direito internacional humanitário ficam desamparados conforme a tecnologia de armas supera todos os padrões. Não existem tratados multilaterais a respeito das novas abordagens para matar e todas as outras fontes do direito internacional são impotentes.

5 Conclusão: Rumo a um Tribunal Internacional de Direitos Humanos?

Talvez seja a hora de nos concentrarmos na aplicação dos direitos humanos, porque, atualmente, o limitado progresso feito pelos Estados na implementação de suas obrigações de direitos humanos está custando milhares de vidas todos os dias. A principal contribuição do sistema internacional de direitos humanos foi o estabelecimento de normas que preocuparam a todos desde o início. No entanto, a rigidez na abordagem de alguns Estados em relação às suas obrigações está tomando tempo para ser superada. A ausência gritante da aplicação dessas normas é a fraqueza do sistema. Durante o tempo em que a Declaração Universal dos Direitos Humanos foi debatida, foram sugeridos dois mecanismos de aplicação. Um deles foi estabelecido depois de muito debate na então Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas: a criação do Gabinete do Alto Comissariado para os Direitos Humanos. O outro não foi: a criação de um Tribunal Internacional de Direitos Humanos. Agora é hora de voltarmos a pensar sobre essa possibilidade.

Um dos maiores defensores da criação desse tribunal ao longo dos anos tem sido o professor Manfred Nowak, que sustenta que essa seria uma instituição fundamental para garantir que os Estados-Partes cumprissem suas obrigações referentes aos tratados de direitos humanos, a qual, em 2009, ele chamou de Tribunal Mundial de Direitos Humanos (NOWAK; KOSMA, 2009). As principais características deste sistema preveem um tribunal permanente a ser criado através de um tratado. Estados-Partes no presente tratado estabelecerão sistemas nacionais para aplicar todos os tratados de direitos humanos com base na complementaridade, conforme estabelecido no Estatuto de Roma para a justiça penal internacional. O Tribunal vai se tornar uma parte da estrutura da ONU e será financiado por esse organismo. Esse tribunal terá jurisdição sobre atores não estatais, tais como corporações multinacionais, e o Escritório do Alto Comissariado para Direitos Humanos da ONU supervisionará os acordados do Tribunal (NOWAK; KOSMA, 2009, p. 8).

Apesar do longo tempo necessário para resolver o déficit na implementação da obrigação dos Estados, é importante notar que isso só poderá ser implementado em um Estado-Parte que tiver ratificado tal tratado multilateral. Ou seja, os Estados que não tiverem ratificado podem apenas ser identificados e denunciados. Embora este

seja um passo na direção certa, o consentimento dos Estados é vital. A alternativa a isso seria uma réplica do sistema nacional com força policial. Em nível internacional, isso pode aumentar o nosso dilema, pois apenas os Estados mais poderosos poderão cumprir esse papel. Isso poderia nos trazer um novo conjunto de problemas dos quais poderíamos nos arrepender no futuro.

REFERÊNCIAS

Bibliografia e outras fontes

- HENKIN, Louis. 1979. *How Nations Behave: Law and Foreign Policy*. 47, Columbia University Press, 2nd Edition.
- JAICHAND, Vinodh. 2004. Public Interest Litigation Strategies for Advancing Human Rights in Domestic Systems of Law, **SUR**, São Paulo. v.1 n.1. Disponível em: <<http://www.surjournal.org/eng/index1.php>>. Último acesso em: ago. 2014.
- KOH, Harold H. 1997. Why Do Nations Obey International Law?. **Faculty Scholarship Series**. Paper 2101. Disponível em: <http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/2101>. Último acesso em: ago. 2014.
- NOWAK, Manfred; KOSMA, Julia. 2009. A World Court of Human Rights. **Swiss Initiative to Commemorate the 60th Anniversary of the UDHR**. June. Disponível em: <<http://udhr60.ch/report/hrCourt-Nowak0609.pdf>>. Último acesso em: ago. 2014.
- ROOSEVELT, Franklin D. 1944. **State of the Union Address**. January 11.
- UNITED NATIONS. 1990. General Assembly. **International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families**. Resolution 45/158, 18 December. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/res/res/45/a45r158.htm>>. Último acesso em: ago. 2014.

NOTAS

1. Artigo 38 (1) do Estatuto da Corte Internacional de Justiça, anexo à Carta das Nações Unidas, que cita o que poderia constituir as fontes do direito internacional público. Eles incluem os tratados internacionais, a prática internacional, os princípios gerais da legislação e o ensino dos principais estudiosos da área. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/documents/index.php?p1=4&p2=2&p3=0>>.

Último acesso em: 15 ago. 2014.

2. PIDCP tem 167 Estados-Partes e o PIDESC, 161 Estados-Partes. Disponível em: <<https://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en>>. Último acesso em: 09 mar. 2014.

3. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/pages/49c3646c125.html>>. Último acesso em: 15 ago. 2014.



DAVID PETRASEK

Professor Associado da Escola Superior de Relações Públicas e Internacionais da Universidade de Ottawa. Ex-Assessor Especial do Secretário-Geral da Anistia Internacional, David trabalhou extensivamente com direitos humanos, questões humanitárias e resolução de conflitos para a Anistia Internacional (1990-1996), para o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (1997-98), para o Conselho Internacional de Políticas de

Direitos Humanos (1998-2002), e como Diretor de Políticas no HD Centre (2003-07). Foi professor de direitos humanos internacionais e/ou direito humanitário na Osgoode Hall Law School, no Instituto Raoul Wallenberg da Universidade de Lund, Suécia, e na Universidade de Oxford. David também foi consultor ou conselheiro de várias ONGs e agências da ONU.

Email: David.Petrasek@uottawa.ca

RESUMO

As mudanças de poder mundial são apenas uma das muitas tendências que provavelmente afetarão o futuro dos esforços para garantir a proteção dos direitos humanos. A crescente literatura sobre “tendências globais” aponta tanto riscos como oportunidades para os defensores dos direitos humanos, na medida em que trabalharão em um mundo cada vez mais urbano, mais conectado, mais instruído e, ao mesmo tempo, que viverá sob um estresse ambiental e político maior.

Original em inglês. Traduzido por Pedro Maia Soares.

Recebido em maio de 2014.

PALAVRAS-CHAVE

Direitos humanos – Tendências globais – População – Urbanização – Educação – Mudança Climática – Organização não-governamental – Tecnologia



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível *online* em <<http://conectas.org/pt/acoes/sur>>.

ARTIGO

TENDÊNCIAS GLOBAIS E O FUTURO DA DEFESA E PROMOÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS*

David Petrasek

Qual é o futuro dos direitos humanos? Nos últimos anos, à medida que se percebe que o poder econômico e político mundial está mudando e que o poder ocidental parece estar em declínio, essa questão é cada vez mais discutida. Em grande parte, no entanto, a discussão ocorre apenas nos limites de uma perspectiva estreita, que avalia a importância dessa mudança de poder, tanto para novas ameaças aos direitos humanos como para os esforços de *advocacy*.¹ No entanto, a mudança percebida no poder global é apenas uma das muitas tendências que podem moldar o século XXI e, talvez, não tenha importância primordial quando se considera o futuro dos direitos humanos. Tendências nas áreas de crescimento populacional, migração, educação, níveis de pobreza, empoderamento das mulheres, integração econômica global, urbanização, desenvolvimento tecnológico e muitas outras moldarão profundamente o futuro dos direitos humanos. Uma literatura crescente dedica-se a identificar essas tendências, produzida por uma variedade de atores.² Embora seu valor premonitório seja contestado,³ os diversos estudos apontam para uma série de cenários prováveis que sugerem tanto oportunidades como desafios para a proteção dos direitos humanos. O objetivo deste artigo é, portanto, resumir as tendências identificadas em uma série de estudos e ressaltar os pontos que provavelmente são de maior interesse para aqueles que pensam o futuro dos direitos humanos.

1 Tendências globais – um panorama

A título de introdução, é interessante notar que em toda uma gama de estudos há convergência em um número surpreendente de pontos. Olhando-se vinte ou trinta anos à frente,⁴ o mundo será certamente mais urbano e classe média em sua maioria, mais instruído e mais bem conectado (à informação, mas também

*Graeme Cook contribuiu com valiosos insumos ao processo de pesquisa e redação.

uns aos outros), mais migratório e, individualmente, mais empoderado. Também é provável que seja um mundo em que as formas tradicionais de governo (seja autoritário ou democrático) serão desafiadas e onde as preocupações de segurança continuarão a dominar. Será um mundo mais quente, e, na ausência de grandes avanços tecnológicos, com menos recursos naturais que sustentam a vida humana.

É óbvio que esse futuro, ainda que esboçado nesse nível macro, terá muitas consequências para a proteção dos direitos humanos, algumas claramente positivas, como o aumento dos níveis de educação, e outras, como a escassez de recursos, propensas a levar a resultados mais sombrios. Os parágrafos seguintes resumirão essas tendências principais com mais detalhes. Depois, uma seção conclusiva sugere uma série de questões emergentes que são de relevância mais imediata para aqueles que refletem sobre o futuro da defesa dos direitos humanos.

Examinando-se inicialmente a tecnologia, será importante o progresso em quatro áreas: tecnologias da informação e comunicação (TIC); automação e tecnologia avançada de manufatura (que pode alterar drasticamente as cadeias de fornecimento mundial existentes); tecnologias de recursos (por exemplo, avanços na obtenção de alimentos, água e energia através de novas tecnologias ou progressos na agricultura); e ciências biológicas e tecnologia da saúde (NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL, 2012, p. 83). Nas duas últimas décadas, o enorme impacto das TIC sugere que descobertas em qualquer uma dessas áreas podem causar impactos verdadeiramente globais e de longo alcance. Alguns preveem uma onda de desenvolvimento tecnológico na área das ciências biológicas (ROLAND BERGER STRATEGY CONSULTANTS, 2011, p. 94). Novas tecnologias nas áreas de biotecnologia, nanotecnologia e genética levantarão provavelmente profundas questões éticas, inclusive a respeito do que significa ser “humano”. O aumento da difusão das TIC significará que tanto indivíduos como governos se tornarão mais capazes e hábeis em manipular informações na Internet, ao mesmo tempo em que os direitos à privacidade e à liberdade de expressão sofrerão novas e maiores pressões.

Em relação às questões sociais, todos os principais estudos identificam tendências-chave em educação, urbanização, migração e demografia. As taxas de instrução e alfabetização continuarão a aumentar, juntamente com a média global de anos de estudo concluídos. Em 2030, os estudos sugerem que 91% da população mundial terá completado a educação primária e 55% concluído a educação secundária ou superior (ROLAND BERGER STRATEGY CONSULTANTS, 2011, p. 105). As mulheres também diminuirão a defasagem educacional em todo o mundo.⁵ Uma crescente classe média global impulsionará a demanda por educação; e ela será satisfeita com mais facilidade na medida em que as pressões demográficas sobre a educação estão diminuindo em quase todos os lugares, uma vez que a população em idade escolar cai em relação à população em idade ativa (HUGHES; DICKSON; IRFAN, 2010, p. 79).

Evidentemente, níveis de instrução mais elevados têm um impacto positivo sobre os resultados sociais e econômicos; maiores taxas de ensino superior para as mulheres, por exemplo, levam a uma maior participação na força de trabalho (EUROPEAN STRATEGY AND POLICY ANALYSIS SYSTEM; INSTITUTE FOR

SECURITY STUDIES, 2012, p. 74). Além disso, um mundo mais alfabetizado e mais instruído sugere que mais pessoas estarão mais conscientes de seus direitos e, talvez, mais bem equipadas para reivindicá-los e defendê-los (item ao qual retornaremos adiante).

A urbanização crescente também é mencionada por todos os principais estudos. Em 2030, a maior parte da população na maioria dos países viverá em cidades, com o crescimento das taxas de urbanização mundial (especialmente na África e Ásia) para cerca de 60%, contra os 40% de alguns anos atrás (NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL, 2012, p. 26; EUROPEAN STRATEGY AND POLICY ANALYSIS SYSTEM; INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES, 2012, p. 134). As grandes cidades terão uma crescente influência econômica e política (EUROPEAN STRATEGY AND POLICY ANALYSIS SYSTEM; INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES, 2012, p. 134). Com o crescimento das cidades, aumentarão também as favelas; estima-se que haverá cerca de dois bilhões de moradores em favelas em 2040, o dobro do número de favelados de hoje (EUROPEAN STRATEGY AND POLICY ANALYSIS SYSTEM; INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES, 2012, p. 46; UNITED KINGDOM, 2010, p. 12).

A migração do campo impulsionará o crescimento urbano, mas os migrantes também cruzarão fronteiras. Estima-se que em 2050, 405 milhões de pessoas (sem incluir refugiados) viverão fora de seus países, mais do que o dobro de hoje (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, 2010, p. 1). Haverá também um aumento significativo da migração temporária e circular. A escassez de mão de obra em muitos países desenvolvidos (NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL, 2012, p. 24), as disparidades de riqueza entre países (INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS POLICY, 2007, p. 46), a instabilidade política e as mudanças climáticas serão todos fatores de migração. O número de pessoas deslocadas (principalmente no interior de países) devido à mudança climática pode chegar a duzentos milhões em 2050, embora possa ser muito maior (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, 2010, p. 2).

Em 2030, a população mundial será de cerca de 8,3 bilhões de pessoas, contra os 6,9 bilhões de hoje (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, 2010, p. 20). Um envelhecimento generalizado da população acompanhará esse crescimento, à medida que a expectativa de vida aumenta; a idade média da população na maioria dos países de todo o mundo (com exceção da África subsaariana e, possivelmente, da Ásia meridional) aumentará. O maior crescimento populacional acontecerá no Sul global: em 2030, cerca de sete bilhões de pessoas viverão em países em desenvolvimento, compreendendo 85% da população mundial (ROLAND BERGER STRATEGY CONSULTANTS, 2011, p. 22).

O envelhecimento da população pode causar diversos impactos, entre eles: a escassez de mão de obra que atrai migrantes para países desenvolvidos; a privatização de serviços públicos, à medida que as obrigações previdenciárias e o aumento dos custos de assistência médica criam desafios fiscais para os governos; um aumento da carga sobre os cuidadores, que serão predominantemente do sexo feminino; e aumento da demanda por cuidadores migrantes, que nem sempre são bem protegidos pela lei.

Ao analisar essas tendências sociais e tecnológicas, muitos dos relatórios sugerem que o resultado será um maior empoderamento individual, conceito que se refere à importância crescente do indivíduo em relação ao Estado, às organizações e à sociedade como um todo. Essa importância decorre da proliferação já assinalada das TIC. Prevê-se, por exemplo, que o número de usuários da Internet somente desde dispositivos móveis passará de cerca de catorze milhões em 2010 para perto de cinco bilhões em 2030 (ROLAND BERGER STRATEGY CONSULTANTS, 2011, p. 86). Mas o empoderamento individual também será impulsionado pelo crescimento rápido de uma classe média global: estima-se que ela aumentará de um bilhão atual para três bilhões ou mais em 2030 (dependendo da definição que se use de “classe média”) (NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL, 2012, p. 8). A difusão das TIC está intimamente relacionada à renda e, assim, outro motivo do empoderamento individual é a mudança dos padrões de consumo da classe média crescente (NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL, 2012, p. 30). A ampliação do acesso à educação e o aumento das taxas de alfabetização também conduzirão a um maior empoderamento individual (EUROPEAN STRATEGY AND POLICY ANALYSIS SYSTEM; INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES, 2012, p.28). Além disso, as taxas crescentes de educação alimentam o desenvolvimento econômico que, por sua vez, alimenta a demanda por mais educação (NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL, 2012, p. 10).

Talvez exista menos certeza no que diz respeito aos resultados das tendências econômicas e políticas. A ascensão ao poder econômico e político dos países do Oriente e do sul (BRICS, além de muitos outros) tem sido amplamente observada. A continuação da integração econômica global é também provável (ROLAND BERGER STRATEGY CONSULTANTS, 2011, p. 38),⁶ e isso significa que a instabilidade econômica mundial também pode aumentar. A maioria dos relatórios de tendências concorda que, enquanto a pobreza extrema diminui à medida que as economias se desenvolvem e as classes médias crescem, a desigualdade econômica (uma medida relativa) vai crescer. Além disso, embora a pobreza extrema diminuirá na África, Ásia e América Latina, isso não vai necessariamente reduzir o número absoluto de “novos pobres” (SCHINAS, 2012, p. 271). Ainda que muitos países africanos venham a se beneficiar de um grande dividendo demográfico, os níveis de pobreza extrema na África subsaariana continuarão altos até 2050 (CILLIERS; HUGHES; MOYER, 2011, p. 32). Entre as causas do aumento da desigualdade estão os sistemas fracos e desiguais de educação, bem como o predomínio de doenças e da corrupção em muitos países em desenvolvimento (EUROPEAN STRATEGY AND POLICY ANALYSIS SYSTEM; INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES, 2012, p. 77). A redução dos orçamentos vai diminuir a capacidade dos governos de redistribuir a riqueza. A desigualdade pode ainda ser agravada por padrões de migração, à medida que mão de obra barata afluí para as cidades e através das fronteiras. Haverá também desigualdades no acesso a recursos como alimentos e água.

A difusão do poder econômico e político, a importância crescente das regiões [como a União Europeia (UE)] na governança global e o aumento do crescimento e, portanto, do poder das cidades contribuirão provavelmente para o declínio da importância do poder do Estado centralizado (NATIONAL INTELLIGENCE

COUNCIL, 2012, p. 54). Isso pode levar à reforma das principais organizações internacionais, como a ONU, a OMC e o FMI, bem como aumentar sua cooperação com instituições regionais no campo da governança global (INSTITUTE OF WORLD ECONOMY AND INTERNATIONAL RELATIONS, 2011, p. 10). As regiões e instituições regionais podem tornar-se mais importantes, construindo blocos na governança global. À medida que a integração regional cresce, alguns dos relatórios de tendências preveem a criação de mais instituições regionais de soberania supranacional como a UE. Com o aumento de sua influência, as cidades vão trazer o poder político e econômico do nível estatal tradicional para o nível subnacional (NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL, 2012, p. 54).

As pressões demográficas e o aumento dos déficits orçamentários contribuirão para o fracasso dos governos no atendimento das demandas de uma cidadania cada vez mais interconectada; é provável o crescimento da desilusão com o governo central. A corrupção, a privatização e a lentidão de resposta das instituições estatais vão exacerbar essa tendência (INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS POLICY, 2007 p. 48). Alguns estudos sugerem o surgimento de um “*gap* de governança” e o declínio da importância da política partidária tradicional e das estruturas de governança (EUROPEAN STRATEGY AND POLICY ANALYSIS SYSTEM; INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES, 2012, p. 14). Os governos serão desafiados a se modernizar e responder às demandas crescentes de participação, ao mesmo tempo em que enfrentarão a diminuição da capacidade de regulamentar a vida pública e redistribuir recursos. Alguns governos talvez sejam capazes de vencer esse desafio, mas os piores cenários preveem o colapso de estruturas estatais e o avanço de redes criminosas organizadas (EUROPEAN STRATEGY AND POLICY ANALYSIS SYSTEM; INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES, 2012, p. 97).

O aumento da desigualdade econômica e social, a marginalização e a desilusão com o governo central podem exacerbar conflitos relacionados à autodeterminação, à autonomia política e à soberania (EUROPEAN STRATEGY AND POLICY ANALYSIS SYSTEM; INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES, 2012, p. 39). As tensões podem se espalhar e ser compartilhadas através da difusão das TIC, e a importância cada vez menor da autoridade estatal tradicional e central pode facilitar a irrupção de novos Estados.

No que diz respeito às tendências de segurança, é provável que muitos aspectos da política governamental continuem a ser pensados e formulados em termos de segurança. Isto será particularmente impulsionado pelo maior acesso de atores não estatais a tecnologias letais e destruidoras, como armas químicas, biológicas, radiológicas e nucleares (Defesa QBRN) (NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL, 2012, p. 64). Além disso, um *cyber*-ataque bem executado poderia prejudicar economias e interromper as interações globais no comércio e nas finanças. Na medida em que os sistemas ficam cada vez mais interligados, os custos de um ataque desse tipo somente aumentarão (WORLD ECONOMIC FORUM, 2013, p. 6). É provável que os Estados venham a utilizar TIC cada vez mais sofisticadas para monitorar suas populações e controlar e censurar informações (como já está evidente). O equilíbrio do poder militar em algumas regiões pode mudar à medida que mais países ganhem acesso às QBRN.

Por fim, no que diz respeito às tendências ambientais e de recursos naturais, a mais óbvia (e mais comentada) é a mudança climática antropogênica, reconhecida como um risco real e crescente em quase todos os relatórios examinados, inclusive nas previsões do setor de energia. As consequências do aquecimento do planeta e de desastres naturais mais graves são sombrias. A pressão para obter alimentos e água aumentará. As ameaças à segurança pública também aumentarão e os padrões de vida podem declinar em áreas duramente atingidas, devido ao aumento das temperaturas e a tempestades severas, à degradação do meio ambiente em geral e a um aumento dos desastres humanitários (EUROPEAN STRATEGY AND POLICY ANALYSIS SYSTEM; INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES, 2012, p. 81). Esses efeitos serão sentidos com mais severidade na China, na Ásia meridional e no Sahel, onde as pressões por recursos naturais também serão maiores.

Em 2030, a demanda por alimentos já terá aumentado em pelo menos 35%, a demanda por água, em pelo menos 40%, e ao menos metade do mundo viverá em áreas que sofrem de estresse hídrico severo (NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL, 2012, p. 10). Os países da África e do Oriente Médio são os mais vulneráveis à escassez de alimentos e de água, mas a China e a Índia também podem ser afetadas. A demanda por energia deve aumentar em 50%, devido à mudança de padrões de consumo, à medida que a classe média mundial cresce e consome mais (ROLAND BERGER STRATEGY CONSULTANTS, 2011, p. 75). Além disso, as taxas de crescimento da produção agrícola mundial vão desacelerar e podem até cair, devido à mudança climática. A produção agrícola será ameaçada também devido à escassez de água (ROLAND BERGER STRATEGY CONSULTANTS, 2011, p. 62).

O acesso à água potável vai melhorar (para 86% de todas as pessoas em 2015), mas haverá uma defasagem enorme entre áreas urbanas e rurais: oito de cada dez pessoas sem acesso à água potável viverão em áreas rurais (ROLAND BERGER STRATEGY CONSULTANTS, 2011, p. 59). Os altos níveis de poluição da água nos países em desenvolvimento, causada principalmente pela urbanização rápida e por práticas agrícolas insustentáveis, serão apenas parcialmente mitigados até 2030. Isto é particularmente importante, pois a água contaminada é a fonte de até 80% do total das doenças em alguns países em desenvolvimento (WATER..., 2009).

2 O futuro dos direitos humanos

O que descrevemos até aqui é apenas uma visão parcial das principais tendências e que ignora, por exemplo, os importantes desdobramentos na difusão do poder político global e as tendências em relação à prevalência da violência e do conflito armado. Não obstante, até mesmo essa análise parcial sugere uma série de questões importantes que devem ser levadas em conta pelas organizações de direitos humanos na formulação de planos para o trabalho futuro. Como observamos no início, a identificação de uma tendência não se traduz necessariamente na previsão de um resultado definitivo. Muitas das tendências identificadas podem ter consequências tanto benéficas quanto prejudiciais para os direitos humanos, e muito provavelmente – em relação a várias tendências – haverá uma

combinação de ambas. Por exemplo: a urbanização pode melhorar o acesso à educação e aos cuidados básicos de saúde, mas onde isso implica viver em favelas, ela provavelmente exporá as pessoas a novas formas de violência e insegurança.

Dois conjuntos de questões se destacam: primeiro, o que as tendências sugerem em relação às preocupações com os direitos humanos emergentes e, em segundo lugar, qual o impacto que podem ter sobre os esforços de *advocacy*? Uma determinada tendência pode representar uma nova ameaça aos direitos humanos, ainda que ofereça novas oportunidades para aqueles que trabalham para proteger os direitos humanos – por exemplo, os avanços em TIC.

Olhando primeiro para os impactos sobre o exercício dos direitos humanos, entre os resultados positivos está o crescimento do acesso à educação, porque é a efetivação de um direito humano básico, mas também porque há uma forte correlação entre os níveis de instrução e os ganhos de desenvolvimento, em especial quando as meninas concluem a escola. Além disso, a educação prepara os indivíduos para serem muito mais senhores de seu próprio destino, mais capazes de participar da vida política e de encontrar moradia, alimentos e a segurança do emprego. A noção de “indivíduo empoderado” – graças à educação, mas também graças à disponibilidade e ao acesso às TIC – capta essa sensação de estar menos à mercê da autoridade tradicional e política. Ligada a isso está evidentemente a probabilidade de que diminuirá a proporção de pessoas que vivem em condições extremas de pobreza; e o aumento da expectativa de vida aponta para a melhoria do acesso ao direito à saúde.

Outras consequências positivas podem advir do crescimento da população urbana, que pode melhorar o acesso aos direitos humanos básicos, entre eles o ensino secundário e a assistência à saúde. Ainda que grande parte do crescimento da população urbana venha a ser em moradia marginal, de baixíssimo padrão e em favelas, será mais fácil a prestação desses serviços do que seria em áreas rurais.

A melhoria do acesso às TIC pode tornar mais fácil o exercício dos direitos civis e políticos básicos – organizar-se, associar-se e reunir-se, e expressar-se livremente. Com certeza, o acesso à informação será mais fácil, mesmo que os governos adotem formas mais sofisticadas de censura.

Se o poder for descentralizado para níveis subnacionais, em tese, a participação política deve aumentar, na medida em que a tomada de decisões fica mais perto das pessoas afetadas. Há um excesso de demandas de direitos humanos feitas às autoridades centrais do Estado e é provável que o exercício de muitos direitos melhore se as autoridades subnacionais (regionais, provinciais, municipais) forem identificadas mais explicitamente como detentoras de deveres (e consideradas como tais por atores nacionais e internacionais).

Outros avanços tecnológicos como, por exemplo, nas ciências biológicas, podem melhorar drasticamente nossa capacidade de diagnosticar e tratar doenças, mas os efeitos positivos disso para a população em geral dependerão do grau de acesso equitativo a essas tecnologias.

No que diz respeito às consequências negativas, as tendências em segurança, meio ambiente e recursos naturais são particularmente preocupantes em relação aos seus prováveis impactos sobre o exercício dos direitos humanos. As

consequências da mudança climática para os direitos humanos parecem bastante claras – deslocamentos forçados, maiores dificuldades de acesso às necessidades básicas, ameaças à vida e aos meios de subsistência (de desastres naturais a terras agrícolas degradadas ou perdidas) – embora o prazo exato e as áreas de maior impacto sejam motivos de debate.

O aumento da atenção à segurança e os avanços no campo das TIC que tornam mais fácil a vigilância vão entrar em choque com o direito à privacidade e com os direitos civis básicos, como liberdade de expressão e de reunião. É provável que haja uma expansão constante das situações em que pessoas percebidas como ameaças possam ser mortas, em vez de presas, à medida que regras normalmente aplicáveis em guerras sejam cada vez mais aplicadas sempre que a segurança do Estado esteja ameaçada. As ameaças representadas pelo acesso a armas químicas, nucleares e biológicas por atores não-estatais significa que é provável que os Estados venham a recorrer com mais frequência à derrogação e ao uso de poderes excepcionais.

Se as tendências ao esgotamento dos recursos naturais estiverem corretas – e parece provável que a mudança climática vai acelerá-lo – então aumentará a importância da questão do acesso equitativo a esses recursos. Uma vez que eles são essenciais para sustentar e manter a vida humana, então é igualmente provável que o debate vai envolver os direitos à água, à terra, à alimentação, e o acesso aos avanços tecnológicos que mitiguem ou superem os efeitos do esgotamento.

Em relação às questões demográficas, o mais importante talvez venha a ser a duplicação da população que vive em favelas. Como observamos, o crescimento das favelas não é uniformemente negativo para os direitos humanos, mas há numerosos desafios no campo desses direitos que decorrem do fato de pessoas morarem em favelas, muito além da simples questão da habitação inadequada. Entre esses problemas, estão a ameaça de violência criminosa e doméstica, a negação de direitos básicos à água, saneamento etc., o tratamento desigual por parte das autoridades municipais, o tratamento arbitrário por parte da polícia, a negação dos direitos de participação pública, a interferência arbitrária nos direitos de propriedade e muito mais. Se as previsões demográficas e migratórias estiverem certas, mais de 20% da humanidade viverão em favelas em 2030. Isso sugere uma clara priorização para o trabalho em direitos humanos.

As previsões em relação à migração sugerem uma duplicação do número de pessoas que estarão vivendo fora do seu país de cidadania em 2040 (sem incluir os refugiados, nem os deslocados através das fronteiras pela mudança climática), e se intensificará o debate sobre os limites admissíveis aos direitos dos não cidadãos. É provável que uma proporção significativa desses novos migrantes será de temporários ou irregulares. Na maioria das vezes, os migrantes irregulares e temporários são excluídos, em aspectos importantes, das garantias constitucionais nacionais normais e, portanto, as proteções internacionais aos direitos humanos são de importância crucial para esses grupos. É provável que haja um aumento das violações dos direitos humanos associados à migração temporária e/ou irregular: discriminação no emprego e no acesso a serviços (educação, saúde, seguridade social); negação de direitos políticos; detenções arbitrárias; negação dos direitos à

privacidade e à vida familiar; questões de igualdade perante a lei etc. No interior das populações migrantes, mulheres, crianças e minorias visíveis serão aqueles que estarão em maior risco. O tráfico humano pode crescer simplesmente porque mais pessoas estarão em movimento e será mais difícil para os governos combatê-lo.

Em termos dos grupos mais afetados, pode-se esperar que os desfavorecidos e discriminados estarão em maior risco em qualquer cenário que envolva diminuição de recursos naturais e conflitos. Os direitos dos idosos crescerão em importância. Os moradores das favelas, os migrantes e os deslocados estarão particularmente em risco. Ainda que o número de pessoas em extrema pobreza venha a diminuir, permanecerão bolsões significativos, mesmo nos novos países de renda média.

Em segundo lugar, para onde essas várias tendências apontam, em termos de trabalho para promover e proteger os direitos humanos? Será mais fácil ou mais difícil ganhar aceitação para as reivindicações de direitos humanos? Como observamos, os avanços na educação, especialmente nos níveis pós-primário, uma classe média crescente e o maior acesso à informação e aos meios de comunicação poderiam apontar para um maior empoderamento individual. Isso poderia melhorar a capacidade (e a inclinação) individual de conhecer, reivindicar e defender direitos – o que pode ser verdade para centenas de milhões de pessoas. Se estiver correta, a projeção de que cinco bilhões de pessoas terão acesso móvel à Internet em 2020 é particularmente impressionante em relação às possíveis implicações que isso terá para a mudança social e a mobilização. O maior acesso à informação e as dificuldades maiores que enfrentarão os que estão no poder para restringir este acesso podem sinalizar para uma nova exposição significativa aos direitos humanos e um novo interesse por eles.

A tendência à urbanização pode aumentar ainda mais o interesse pelos direitos humanos e a capacidade das pessoas de se organizar em defesa de seus direitos, e o mesmo pode decorrer do aumento da migração, pois os migrantes ficam muitas vezes de fora das proteções legais nacionais e precisam olhar para os padrões internacionais (e para os direitos “humanos”, não os dos cidadãos) em busca de proteção.

No entanto, um maior interesse pelos direitos humanos e uma exigência maior de proteção e exercício desses direitos podem surgir justamente num momento em que os governos centrais terão uma enfraquecida capacidade de responder de forma eficaz. Os direitos humanos são reivindicações feitas ao poder e, na medida em que o poder se torna difuso, o mesmo deve ocorrer com a defesa dos direitos humanos. Isso já está evidente na forma como as ONGs de direitos humanos têm feito demandas junto a grupos armados, agências de desenvolvimento, autoridades religiosas e empresas transnacionais, e é provável que essa “*advocacy* para além do Estado” cresça em importância. Mas, mesmo no interior do Estado, o trabalho para promover e proteger os direitos humanos precisará cada vez mais mudar sua atenção para os níveis de autoridade provincial, regional ou municipal, onde o poder está de fato sendo exercido. Além disso, as entidades econômicas e/ou políticas regionais, como a União Europeia, que assumem poderes reais de decisão, também terão de ser objetos de maiores esforços de *advocacy*.

Embora este artigo não tenha abordado o impacto sobre a defesa dos direitos humanos das mudanças no poder global, deve-se dizer que essas mudanças – e o mundo multipolar para o qual apontam – irão provavelmente aprofundar a tensão, a desconfiança e a animosidade entre o Norte e o Sul, o Ocidente e o Oriente. Isso certamente vai afetar a maneira pela qual as questões de direitos humanos surgem e são resolvidas nas relações internacionais. Em suma, para aqueles que trabalham para promover e proteger os direitos humanos em nível internacional, é improvável que as coisas fiquem mais fáceis.

REFERÊNCIAS

Bibliografia e outras fontes

- CILLIERS, Jakkie; HUGHES, Barry; MOYER, Jonathan. 2011. **African Futures 2050**. South Africa: Institute for Security Studies. (Monograph n. 175).
- DOBBS, Richard. et al. 2012. Urban world: Cities and the rise of the consuming class. **McKinsey Global Institute – MGI**, June.
- DOWELL-JONES, Mary. 2012. International Finance and Human Rights: Scope for a Mutually Beneficial Relationship. **Global Policy**, v. 3, n. 4, p. 467-470. doi:10.1111/j.1758-5899.2012.00199.x.
- ERNST & YOUNG. 2011. **Tracking global trends**. UK.
- EUROPEAN STRATEGY AND POLICY ANALYSIS SYSTEM (ESPAS). 2011. **ESPAS Global Trends 2030**. Conference Summary (Conference Summary). Airlie House Conference Center, Warrenton, Virginia, USA, 22-24 May. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/bepa/pdf/espas/minutes-espas.pdf>>. Último acesso em: jul. 2014.
- EUROPEAN STRATEGY AND POLICY ANALYSIS SYSTEM (ESPAS); INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES. 2012. **Global Trends 2030: Citizens in an interconnected and polycentric world**. Paris: Institute for Security Studies, European Union. Disponível em: <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESPAS_report_01.pdf>. Último acesso em: jul. 2014.
- FOURÉ, Jean; BÉNASSY-QUÉRÉ, Agnès; FONTAGNÉ, Lionel. 2012. **The Great Shift: Macroeconomic projections for the world economy at the 2050 horizon**. Paris, Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales (CEPII). (Working Paper, n. 2012-03).
- HUGHES, Barry B. et al. 2009. **Reducing global poverty**. Boulder, Colorado; New Delhi, India: Paradigm Publishers and Oxford University Press. (Patterns of Potential Human Progress, v. 1).
- _____. 2011. **Improving global health**. Boulder, Colorado: Paradigm Publishers. (Patterns of Potential Human Progress, v. 3).

- HUGHES, Barry B.; DICKSON, Janet R.; IRFAN, Mohammad T. 2010. **Advancing Global Education**. Boulder, Colorado: Paradigm. (Patterns of Potential Human Progress, v. 2).
- INSTITUTE OF WORLD ECONOMY AND INTERNATIONAL RELATIONS (IMEMO). 2011. **Strategic Global Outlook 2030**. Moscow.
- INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS POLICY (ICHRP). 2007. **Catching the wind: human rights**. Versoix, Switzerland: International Council on Human Rights Policy.
- INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM). 2010. **World Migration Report 2010: the Future of Migration: Building Capacities for Change**. Switzerland: IOM. (Executive Summary).
- KOHLI, Harinder S.; SHARMA, Ashok.; SOOD, Anil. 2011. **Asia 2050: realizing the Asian century**. Los Angeles: SAGE. (Executive Summary).
- LIBICKI, Martin C.; SHATZ, Howard J.; TAYLOR, Julie E. 2011. **Global Demographic Change and Its Implications for Military Power**. Santa Monica, California: The RAND Corporation.
- MO IBRAHIM FOUNDATION. 2012. **African Youth: Fulfilling the Potential**. Dakar: Mo Ibrahim Foundation, Nov. (Facts & Figures).
- NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL. 2012. **Global Trends 2030: Alternative Worlds**. (N. NIC 2012-001). Disponível em: <http://www.dni.gov/files/documents/GlobalTrends_2030.pdf>. Último acesso em: jul. 2014.
- NATIONAL RESEARCH COUNCIL. 2013. **Climate and Social Stress: Implications for Security Analysis**. Washington, DC: The National Academies Press. Disponível em: <<http://www.nap.edu/catalog/>>. Último acesso em: jul. 2014.
- OECD. 2012. **Looking to 2060: A Global Vision of Long-Term Growth**. Paris, Nov. (OECD Economics Department Policy Notes, n. 15).
- PETRASEK, David. 2013. New powers, new approaches? Human Rights Diplomacy in the 21st Century. **SUR**, v. 10, n. 19, Dec. Disponível em: <<http://www.conectas.org/en/actions/sur-journal/issue/19/1000449-new-powers-new-approaches-human-rights-diplomacy-in-the-21st-century>>. Último acesso em: jul. 2014.
- ROLAND BERGER STRATEGY CONSULTANTS. 2011. **Trend Compendium 2030**. Disponível em: <http://www.rolandberger.com/expertise/trend_compendium_2030/>. Último acesso em: jul. 2014.
- SCHINAS, Margaritis. 2012. The EU in 2030: a long-term view of Europe in a changing world: keeping the values, changing the attitudes. **European View**, v. 11, n. 2, p. 267-275. doi:10.1007/s12290-012-0229-z.
- SHELL INTERNATIONAL BV. 2008. **Shell Energy Scenarios to 2050**. The Hague: Shell International BV.
- THIELE, Ralph D. 2013. Security and Prosperity in a Different World: New Challenges for Transatlantic Relations. **ISPSW Strategy Series**, n. 217, p. 1-6, Feb.

UNITED KINGDOM. 2010. Ministry of Defence. **Strategic Trends Programme: Global Strategic Trends – Out to 2040**. United Kingdom: DCDC.

WATER Pollution and Contamination. 2009. **World Savvy Monitor**, Nov. Disponível em: <http://worldsavvy.org/monitor/index.php?option=com_content&id=709&Itemid=1195>. Último acesso em: jul. 2014.

WORLD ECONOMIC FORUM. 2013. **Global Agenda Outlook 2013**. Geneva, Switzerland.

NOTAS

1. O autor tratou dessa questão em número anterior desta revista; ver David Petrasek (2013).

2. Grandes relatórios sobre tendências mundiais são publicados por agências de inteligência nos Estados Unidos (EUA), na União Europeia (UE), na Rússia e em outros lugares, por vários *think tanks* e por organizações internacionais especializadas em seus campos de interesse. Algumas empresas, em especial companhias de energia, também fazem previsões e exercícios de planejamento de cenários. A qualidade desses relatórios varia. O *Global Trends 2030*, do Conselho Nacional de Inteligência dos Estados Unidos (NIC), um dos mais citados e mais abrangentes, é uma das principais bases deste artigo (NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL, 2012), assim como dois outros relatórios: o Sistema Europeu de Análise de Política e Estratégia (ESPAS), publicado com o apoio da União Europeia (EUROPEAN STRATEGY AND POLICY ANALYSIS SYSTEM, 2011); e o *Trend Compendium 2030*, publicado por Roland Berger, uma firma de consultoria empresarial (ROLAND BERGER STRATEGY CONSULTANTS, 2011) que reúne tendências identificadas em dezenas de outros relatórios. O artigo utiliza também material de muitos outros relatórios e artigos (ver bibliografia).

3. Há limites claros para o valor *preditivo* desses relatórios. Primeiro, algumas tendências são muito mais certas e baseadas em evidências do que outras, e, em segundo lugar, identificar uma tendência não é a mesma coisa que prever um resultado ou consequência. No que diz respeito ao primeiro ponto, as tendências demográficas mundiais são

razoavelmente certas, bem como a tendência a uma maior urbanização; o mesmo não se pode dizer da probabilidade ou não de guerras por recursos naturais escassos, ou de pandemias globais, ou do avanço contínuo da governança democrática. Quanto ao segundo ponto, o conhecimento de que em 2030 60% da população mundial viverá em cidades pode ser previsto com um bom grau de certeza, mas isso pode ou não resultar no aumento das taxas de violência contra as mulheres que farão parte dessa migração, ou na disseminação de gangues criminosas nas favelas para onde a maioria vai migrar.

4. O período de 20-25 anos é aquele adotado pela maioria das previsões globais – tempo suficiente para identificar o que possa ser verdadeiramente surpreendente e novo.

5. Em termos globais, no entanto, a plena paridade de gênero em níveis de educação somente será atingida perto de 2060. Ver Hughes, Dickson e Irfan (2010, p. 83).

6. Dois indicadores essenciais da globalização econômica aumentarão: o crescimento do investimento externo direto em relação ao crescimento do PIB e as exportações como porcentagem do PIB. Porém, essas taxas são mais altas no mundo em desenvolvimento, pois as economias em desenvolvimento se integram na economia global num ritmo mais rápido do que o mundo desenvolvido. Espera-se, por exemplo, que a Ásia supere a UE na liderança das exportações mundiais até 2023. Ver Roland Berger Strategy Consultants (2011, p. 38).



SAMUEL MOYN

Samuel Moyn é professor de Direito e História na Universidade de Harvard. Seus livros mais recentes são *The Last Utopia: Human Rights in History* (Harvard University Press, 2010) e *Human Rights and the Uses of History* (Verso, 2014).

Email: smoyn@law.harvard.edu

RESUMO

Este ensaio resume a tese do autor para a recente gênese dos direitos humanos internacionais e questiona as implicações futuras dessa tese. O ensaio enfatiza as origens de mobilização dos direitos humanos atuais e insiste na necessidade de mudar sua direção, afastando-os do acordo historicamente específico e politicamente minimalista entre utopia e realismo que os direitos humanos atualmente representam.

Original em inglês. Traduzido por Adriana Gomes Guimarães.

Recebido em fevereiro de 2014.

PALAVRAS-CHAVE

Direitos humanos – Utopia – Realismo – Movimentos sociais



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível *online* em <http://conectas.org/pt/acoes/sur>.

O FUTURO DOS DIREITOS HUMANOS*

Samuel Moyn

Há tempos sou fascinado pela manutenção dos direitos humanos internacionais no plano da imaginação utópica. Quando, exatamente, um conceito tão central para a consciência moral de tantos idealistas nos dias de hoje tornou-se a causa suprema?

Para encontrarmos a resposta a essa pergunta é necessário que olhemos para trás, para significados prévios das reivindicações de direitos que certamente foram feitas antes, mas geralmente trabalhadas de maneira muito diferente. Também foi crucial examinar cuidadosamente as eras em que esta noção poderia ter se espalhado em um movimento amplo e ter se tornado um marco, mas não foi capaz de fazê-lo: especialmente após a Segunda Guerra Mundial, quando muitas pessoas sonhavam com uma nova era, e durante a descolonização que se seguiu.

A conclusão deste estudo foi inesperada: os direitos humanos, como nós os conhecemos, nasceram ontem. Os direitos humanos se cristalizaram na consciência moral das pessoas apenas na década de 1970, seja na Europa, América Latina, ou nos Estados Unidos e em alianças transnacionais entre eles, principalmente como resultado da decepção generalizada com formas anteriores, até então mais inspiradas, do idealismo, que estavam fracassando. Em outras palavras, os direitos humanos surgem como a última utopia, mas não a partir do zero: eles apareceram somente após outras utopias, talvez mais inspiradoras, terem falhado (MOYN, 2010).

Parece estranho dizer que a imaginação utópica tem que ser originada no mundo real, mas, quando se trata de direitos humanos internacionais, fica claro que a utopia e a realidade, além de não serem excludentes, dependem uma da outra. Pelo menos, a esperança encarnada em normas e movimentos de direitos humanos, germinada na última metade do século XX, surgiu a partir de uma avaliação realista do tipo de utopia capaz de fazer a diferença.

Uma possível resposta para este meu achado seria uma proposta de volta à imaginação utópica em sua forma pura, divorciada das tentativas de institucionalizá-la. Quando Platão ganhou o desprezo de Nicolau Maquiavel por sonhar com uma política baseada em um tipo de homem diferente do que de fato existiu, talvez o

*Este ensaio foi publicado originalmente em formato diferente em um catálogo de arte: (GREGOS; SOROKINA, 2012).

florentino tenha negligenciado o valor dos experimentos imaginados, ainda que se provassem totalmente inúteis. Se a utopia dos direitos humanos surgiu a partir de um acordo histórico com a realidade, então talvez a própria tentativa de acordo tenha sido um erro: uma melhor utopia surgiria da recusa em se respeitar a realidade ao se conformar com ela.

A meu ver, essa postura é equivocada. Os direitos humanos, pelo menos, responderam à necessidade de se começar a reformar o mundo mesmo que fosse uma reforma utópica - para que se tornasse diferente de como é hoje. O que me preocupa, no entanto, é que os direitos humanos tenham se conformado *excessivamente* com a realidade. Os direitos humanos se mostraram tão minimalistas em suas propostas para mudar o mundo que foram facilmente neutralizados e foram até mesmo usados como justificativas por exemplo, em guerras que serviram a outros interesses para escolhas que seus defensores originais não previram.

Ao pesquisar tanto a história acadêmica quanto a popular dos direitos humanos, encontrei uma incompatibilidade chocante entre as tentativas comuns de atribuir o conceito aos gregos ou aos judeus, aos pensadores dos primórdios do direito natural moderno ou aos revolucionários franceses e a conjuntura muito mais recente que as minhas evidências sugeriam. Um livro até mesmo retrocedeu à Idade da Pedra! (ISHAY, 2004). Bem, é verdade que muitas ideologias históricas através dos milênios fazem da moralidade e da humanidade aspectos centrais. Mas elas fazem isso de formas extremamente diferentes do que o fazem os movimentos de direitos humanos de hoje.

Mesmo tão tardiamente quanto na era revolucionária da história europeia e norte-americana, após a qual “os direitos do homem” tornaram-se palavras de ordem, era amplamente presumido que seria um Estado até mesmo um Estado-nação – aquele que os protegeria. Então, houve disputas dentre esses Estados para definir o direito à condição de membro. Por isso, houve um movimento de “direitos do homem”, por assim dizer, antes de haver um movimento de direitos humanos, e ele foi chamado de nacionalismo. No entanto, os direitos humanos de hoje não são revolucionários em suas alianças, tampouco oferecem direitos com base em uma associação comum em um espaço de proteção, seja dentro ou fora do Estado-nação.

Além disso, embora seja verdade que uma crítica à “soberania” nacional tenha florescido antes, durante e depois da Segunda Guerra Mundial, quando a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) foi constituída, descobri também que a extraordinária atenção que essa época recebe entre os estudiosos e especialistas não tem razão de ser. Nem se sabe se as pessoas que falavam sobre direitos humanos na década de 40 tinham em mente a criação dos tipos supranacionais de autoridade em que os “direitos humanos” são hoje baseados. De qualquer forma, praticamente ninguém apelou para os direitos humanos nessa época, quer fosse em sua versão nova ou antiga. A ideologia vitoriosa da Segunda Guerra Mundial foi, de fato, o que eu chamaria de “assistencialismo nacional” o compromisso de atualizar os termos da cidadania do século XIX para incluir a proteção social, uma obrigação que foi infalivelmente cumprida nos termos da nação. Não foi por acaso que

precisamente nessa época o Estado-nação se tornou globalizado e finalmente, depois de séculos, a forma política dominante da humanidade. Se os direitos humanos eram ressonantes de fato, eram-no como sinônimo dos tipos de novos direitos que os Estados ofereceriam aos seus cidadãos: por isso, a autodescrição da Declaração Universal dos Direitos Humanos como sendo “o ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações”.

Mas se a política assistencialista nacional se globalizou através da descolonização, não foi graças à noção de direitos humanos. Na verdade, essa ideia foi introduzida no meio da Segunda Guerra Mundial em *substituição* à libertação do império, sobre a qual boa parte do mundo sonhava. No início da guerra, Franklin Roosevelt e Winston Churchill formularam seus objetivos de guerra antes mesmo dos Estados Unidos entrarem no conflito na famosa Carta do Atlântico (1941). Uma de suas promessas foi “o direito de todos os povos de escolher a forma de governo sob a qual viverão”, e então o documento foi celebrado em todo o mundo como, de fato, uma promessa de descolonização. Mas Churchill que conseguiu convencer Roosevelt tinha a intenção de cumprir essa promessa apenas em relação ao império de Adolf Hitler na Europa Oriental, e não aos impérios em geral e certamente não ao império de Churchill. Durante a guerra, como a promessa de autodeterminação colonial caiu, os direitos humanos se tornaram mais populares como uma espécie de prêmio de consolação, foram, assim, desprezados. Não surpreende o fato de que não só os direitos humanos não significaram o fim do império como, na verdade, os poderes imperiais foram seus defensores mais expressivos. Aqueles que vivem sob império resolveram lutar pela autodeterminação que originalmente havia lhes sido prometida (MOYN, 2011).

Enquanto isso, no mundo do Atlântico Norte, disputas a respeito de um desgastante consenso assistencialista de tempos de guerra ocupou o lugar de honra. O problema premente, como a maioria das pessoas entendeu, não era como ir além do Estado, mas que tipo de Estado novo deveria ser criado. E, nesta situação, a ficção de um consenso moral de “direitos humanos” não ajudava em nada. Em vez disso, todos aceitaram a batalha política. E o motivo é óbvio: se eu disser que tenho um direito e você disser que tem um direito, não há alternativa quando compartilhamos a cidadania, exceto lutar uns com os outros pela vitória ou por um acordo, legislação se possível e revolução se necessário, que é o tema central da política moderna. Como Hannah Arendt colocou, foi por essas exatas razões que aqueles comprometidos com a difusão da cidadania nos tempos modernos começaram a falar menos, e não mais, sobre os direitos: “Se as leis do [seu] país não estavam à altura das demandas dos Direitos do Homem, era esperado que [você] as mudasse, pela legislação... ou através de ação revolucionária.” (ARENDT, 1973, p. 293).

Ironicamente, na década de 1970, o mesmo consenso em torno de princípios morais que antes não ajudava em nada agora oferecia salvação. Com o esgotamento dos regimes de reforma por trás da Cortina de Ferro e o colapso da dissidência estudantil no Ocidente, não parecia viável sonhar com um mundo melhor da mesma maneira que antigamente, ou seja, propondo uma alternativa política real e controversa. No Oriente, os dissidentes reconheceram que tais programas seriam esmagados.

A moralidade dos direitos humanos forneceu uma “antipolítica” para resistir e indiciar o Estado comunista. No Ocidente, uma alternativa moral também surgiu, especialmente para os idealistas que tinham tentado outras coisas antes, incluindo acordos de esquerda, e encontrou-os igualmente carentes. Também fazia sentido em uma América que buscava se recuperar do desastre autoimposto que foi o Vietnã. Por um breve momento, e sobretudo para os liberais, a crítica moralista da política feita pelo presidente norte-americano Jimmy Carter enquanto ele penitenciava seu país pelos pecados da catástrofe vietnamita ressoou entre os eleitores.

Face às reivindicações históricas, algumas bases para a discussão política parecem agora mais fortes do que antes, e outras mais fracas. Claramente, considerar os direitos humanos internacionais como dádivas divinas ou um advento natural, ou até mesmo como um legado de contínuo discernimento moral após o horror genocida da Segunda Guerra Mundial, é um equívoco.

Os direitos humanos passaram a fazer sentido em um mundo de Estados descolonizados (mas no qual nem todos os Estados possuem a confiança para exercerem sua soberania de forma igual). Atrocidades contra a humanidade, tais como o tráfico de escravos, uma vez justificaram o império, como na “partilha da África” depois de 1885; agora, elas justificam a censura contra Estados que passaram as primeiras décadas após a Segunda Guerra Mundial conquistando a independência do império. E mesmo para os ocidentais – especialmente para os ocidentais – os direitos humanos foram descobertos pelas massas apenas após terem tentado alternativas anteriormente, como o socialismo, e desistido delas em desespero. Nosso idealismo é nascido da decepção, e não do horror ou da esperança.

Mas essa proposição não se traduz facilmente em um conjunto de consequências específicas. A História mostra que até mesmo as crenças mais arraigadas estão sempre em disputa. Elas podem se resolver por um tempo, mas nunca são estáveis. Isto também significa que o ônus recai sobre o presente, para que não se busque consolo no passado e, sim, que se decida por conta própria no que acreditar e de que maneira mudar o mundo. A História, na melhor das hipóteses, liberta, mas não constrói. Ainda assim, talvez ela ofereça uma lição sobre o tipo de idealismo que as pessoas devem, ou pelo menos podem, procurar.

Durante muito tempo na História moderna, programas para melhorar o mundo ganhavam mais importância quando eram politicamente controversos, por exemplo, quando tentavam derrubar o *status quo*. A conquista do Estado-nação exigia que reis e aristocratas desaparecessem, assim como o “movimento dos direitos do homem” do descolonizado século XX exigia que os impérios finalmente acabassem. Na década de 1940, os direitos humanos foram ignorados porque eles ofereciam a mera ficção de um consenso moral que claramente não correspondia à necessidade de escolha política.

Como mencionado anteriormente, a década de 1970 inaugurou um período excepcional em que a moralidade dos direitos humanos fazia sentido; se e quando esse período terminar, a necessidade de opções políticas contestatórias pode voltar

a parecer mais relevante. Logicamente, todas ou quase todas as agendas políticas apelam para normas morais transcendentais. Mas a política programática nunca gira exclusivamente em torno dessas normas morais. Ela presume que o outro lado a política sempre tem pelo menos dois lados – pode também recorrer a normas morais. Assim, a política torna-se uma batalha travada por meios persuasivos, esperamos, desde a propaganda até as disputas, para ganhar poder e pôr em prática programas.

Estranhamente, ainda é um tabu pensar que isso também é o que se espera dos assuntos internacionais. O partidarismo aceitável em casa a disputa ordinária por poder entre os partidos não é abertamente disponível no exterior, exceto quando através de aliança ou disputa entre Estados de maneira isolada ao invés de partidos ou movimentos mais amplos. Em vez disso, graças em grande parte aos direitos humanos, agendas para o mundo são discutidas em termos de moralidade.

Para os direitos humanos internacionais contemporâneos, há apenas um lado. A invasão de um país é exigida como se estivesse seguindo a norma moral da responsabilidade de proteger, enquanto o filósofo, profundamente envergonhado ante a pobreza global, insiste que a moralidade requer redistribuição econômica. O militarismo humanitário não é defendido como uma agenda eminentemente política, enquanto o princípio moral que exige redistribuição não nos explica o que devemos fazer para colocá-lo em prática ainda que isso necessariamente envolva uma agenda potencialmente violenta de tomar a riqueza de um abastado e distribuí-la aos miseráveis da terra.

Logicamente, a luta pelo poder é igualmente operativa em nível global. Entretanto, uma vez que ninguém descobriu uma maneira de limitar o partidarismo nos assuntos internacionais o que tem frequentemente levado a hostilidades militares ele pareceu preferível à argumentação em termos morais absolutos ou sentimentais. Mas, para aqueles que expressam esse medo de “politizar” questões mundiais, devemos salientar que o espaço global já é um reino de poder político. Devido a essa realidade, invocar princípios morais não gerará efeito algum, como a queixa do filósofo a respeito da pobreza, ou irá mascarar as realidades do poder, como no caso das invasões humanitárias. Fingir que todos estão de acordo com as normas morais invocadas não muda o fato de que ninguém está de acordo, ou de que as pessoas as interpretam sob as pressões do interesse e do partidarismo.

A conclusão é que podemos e devemos arriscar o desenvolvimento de iniciativas mais abertamente partidárias nos assuntos internacionais. A escolha não é entre a possibilidade de tê-las ou não, mas se estas são explícitas ou não. Outra maneira de explicar esta reivindicação é nos termos do velho contraste de Friedrich Engels entre o socialismo utópico e socialismo científico. Sua distinção foi confundida se o socialismo marxista podia ser definido de alguma maneira, certamente era como utópico. Mas Engels estava certo ao fazer uma distinção entre utopias que se reconhecem como controversas e opostas, e portanto precisam descer ao plano da disputa programática pelo poder, e aquelas que fingem que o pensamento positivo por si só é capaz de mudar o mundo. A primeira abordagem precisa ser recuperada em nome da utopia, porque a última tem se mostrado constantemente ineficaz. Os “direitos humanos”, em suma, precisam se tornar mais científicos.

É aqui que o quebra-cabeça dos direitos humanos contemporâneos, como um conjunto de princípios e sentimentos morais globais, torna-se mais claro. Da maneira como são genericamente apresentados, eles não intervêm na política de poder. Contudo, justamente por isso, muitas vezes eles parecem fazer pouca diferença prática, como um ornamento em um mundo trágico que eles não transformam. Por não serem realistas o suficiente, eles acabam por acomodar demais a realidade. É necessária a formulação de um melhor acordo entre utopia e realismo. Como este acordo pode ser formulado não é nada claro. Mas pode ajudar neste sentido a lista de teses que indicam o tipo de acordo que tenho em mente.

Uma política de direitos humanos tem que envolver uma transformação em etapas. Uma política radical vem há muito tempo sendo dividida entre as opções de reforma ou revolução; mas como nada foi aprendido pela esquerda, é necessário rejeitar essa dicotomia. Em vez disso, o objetivo deve ser o de começar com ideias e movimentos internacionais de direitos humanos, uma vez que eles já existem, e radicalizá-los de lá.

Uma política de direitos humanos deve reconhecer que é de mobilização. Nenhum estudo de caso de leis de direitos humanos internacionais contém uma seção sobre os direitos humanos como um movimento global. Em vez disso, as normas de direitos humanos são apresentadas como normas a serem aplicadas por juízes. Os realistas sabem que esta apresentação não é apenas historicamente falsa; ela também evita o escrutínio das condições em que os movimentos prosperam (MOYN, 2012). Por conta do não partidarismo que o julgamento parece exigir, o papel dos juízes contemporâneos depende da supressão do fato de que eles estão associados a um movimento global de opinião. Um ou outro juiz, como Antônio Augusto Cançado Trindade (do Tribunal Internacional de Justiça), é mais honesto sobre seu desejo de filiar-se à “humanidade” como fonte da lei dos direitos humanos.¹ Mas no momento em que os juízes são reconhecidos como agentes de mobilização, questionamentos difíceis começam a ser feitos a respeito de eles serem ou não os agentes corretos.

Uma política de direitos humanos deve transcender juízes. A História mostra que os movimentos que dependem apenas de juízes são fracos. Na História americana, os juízes conseguiram forçar uma mudança política real em nome de normas morais apenas quando se aliaram aos movimentos políticos de base, como mostra a história do movimento americano pelos direitos civis dos anos 1950 e 1960. Conforme a base perdia força, o mesmo acontecia com os juízes, como mostra o colapso, o truncamento e a destruição da revolução dos direitos civis da América exatamente quando os “direitos humanos” tornaram-se proeminentes. Em todo caso, os juízes hoje em dia têm poder para mobilizar em nome dos direitos humanos apenas em contextos institucionais muito específicos: em regimes nacionais que lhes delegam esta função ou em tribunais regionais que reúnem nações que já tenham aceitado ceder algumas prerrogativas soberanas para elites judiciais. Para que os direitos humanos possam realmente fazer a diferença, o movimento tem que ser mais honesto sobre o fato de que seu sucesso depende da sua própria força de mobilização e penetração popular. Por esta razão, a decisão recente da Anistia Internacional de retornar às suas raízes de

mobilização e cultivar centros locais de autoridade é um passo promissor na direção certa. No entanto, são poucas as ONGs que trabalham desta forma.

Uma política de direitos humanos deve buscar o poder para além das condições reais de gozo de direitos formais. As características de uma política global de direitos humanos dependerão das experiências locais anteriores no desenvolvimento de programas contestatórios. Quando um movimento progressivo transatlântico se formou no século XIX para desafiar a chaga do capitalismo desregulado, ele percebeu que a invocação de direitos formais não era suficiente, especialmente uma vez que os defensores do capitalismo desregulado também comumente apelavam para os direitos naturais, como a inviolabilidade do direito de propriedade. Então, os progressistas deformaram os direitos, sugerindo que eles não eram princípios metafísicos absolutos e sim ferramentas contingentes da pragmática organização social (FRIED, 1998). Agora, o mesmo movimento precisa acontecer em nível global.

Uma política de direitos humanos se afastará de normas de enquadramento individualistas e deixará de privilegiar liberdades políticas e civis. Na mesma linha e pelo bem do fim das piores misérias do mundo, os direitos humanos devem se mover na mesma direção que os progressistas nacionais anteriores seguiram. Assim como informalizaram os direitos, eles atacaram o caráter individualista dos direitos em prol do bem comum e da solidariedade social e insistiram que as condições reais para o gozo de todos os direitos devem ser buscadas não apenas através da aquisição de segurança pessoal, mas também no que diz respeito ao direito ao bem-estar econômico.

Alguns movimentos como o marxismo se afastaram do individualismo, bem como dos direitos de fato, mas uma política de direitos humanos não o fará. No entanto, ela terá que se afastar das preocupações clássicas do movimento de direitos humanos desde a década de 1970, baseadas na campanha pelos direitos civis e políticos contra o Estado totalitário e autoritário (e agora, com mais frequência, o Estado pós-colonial). Ainda que não deva abandonar totalmente a sua preocupação com os Estados do mal, ela terá que construir o que tem sido uma obsessão, ou seja, um elemento periférico em uma campanha maior. Em última análise, deve engajar-se no interesse programático pela criação de bons Estados, por uma questão de bem-estar econômico global.

Alguém poderia, com razão, perguntar qual seria o incentivo para se transformar os direitos humanos desta forma. A resposta, creio eu, está no fato de que se o movimento de direitos humanos não for capaz de oferecer uma utopia mais realista e politizada, outra coisa o substituirá.

A situação geopolítica está mudando rapidamente. Os direitos humanos como normas morais despolitizadas ascenderam rapidamente em uma situação histórico-mundial particular, entre a era bipolar da Guerra Fria e a era multipolar que com certeza virá. No rescaldo da Guerra Fria, antes do advento do 11 de Setembro, os europeus flertaram com a ideia de que o poder americano precisava ser equilibrado. Hoje, a maioria das pessoas pensa que a China se tornará o agente de equilíbrio.

O retorno a uma geopolítica de disputa traz, inevitavelmente, um mundo

em que apelar para as normas morais não parecerá mais de suma importância. Os direitos humanos podem conservar a sua proeminência atual tornando-se uma linguagem aberta de partidarismo, para que outros realistas, para quem a justiça universalista é na melhor das hipóteses uma preocupação secundária, não mantenham sua posição.

Mas a história também nos ensina que o partidarismo tem dois lados. Os direitos humanos serão integrados no mundo como língua de competição e luta, mas o outro lado não será mais forçado a tratá-los como vinculantes – uma moralidade acima da política. O outro lado também pode oferecer suas próprias interpretações dos direitos. Estamos rapidamente partindo de um mundo no qual os direitos humanos se tornaram proeminentes, justamente porque pareciam uma alternativa para contestar e lutar, uma utopia perfeita onde outras falharam. Algumas pessoas enxergarão este rebaixamento dos direitos humanos para o plano da disputa programática como tendo um custo demasiado elevado para ser relevante. Mas se a alternativa a isso é a irrelevância, este é um preço baixo a se pagar.

REFERÊNCIAS

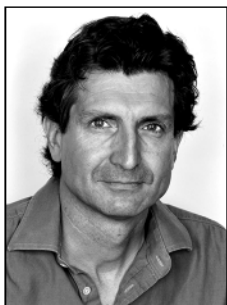
Bibliografia e outras fontes

- ARENDT, Hannah. 1973. **The Origins of Totalitarianism**. New York: Harcourt; new edition.
- FRIED, Barbara H. 1998. **The Progressive Assault on Laissez Faire: Robert Hale and the First Law and Economics Movement**. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- GREGOS, Katerina; SOROKINA, Elena (Org.). 2012. **Newtopia: The State of Human Rights**. Mechelen: Ludion.
- INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS. 2003. **Advisory Opinion OC-18/03 on the Juridical Condition and Rights of Undocumented Migrants**. Opinion of 17 September.
- ISHAY, Micheline R. 2004. **The History of Human Rights: From Ancient Times to the Globalization Era**. Berkeley: University of California Press.
- MOYN, Samuel. 2010. **The Last Utopia: Human Rights in History**. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- _____. 2011. Imperialism, Decolonization, and the Rise of Human Rights. In: IRIYE, Akira et al (Org.). **The Human Rights Revolution: An International History**. New York: Oxford University Press.
- _____. 2012. Do Human Rights Treaties Make Enough of a Difference? In: DOUZINAS, Costas; GEARTY, Conor (Org.). **Cambridge Companion to Human Rights Law**. Cambridge: Cambridge University Press.

NOTA

1. Considerem estas notáveis palavras de um parecer consultivo, de quando Antônio Augusto Cançado Trindade estava no Tribunal Interamericano de Direitos Humanos: “Não é a função do jurista simplesmente tomar nota do que os Estados fazem, especialmente os mais poderosos, que não hesitam em buscar fórmulas para impor sua ‘vontade’... [A lei] não emana da inescrutável ‘vontade’ dos Estados, mas sim da consciência humana. O direito internacional geral ou comum não emana da prática dos Estados (não desprovida de ambiguidades e contradições), mas sim da opinio juris communis de todos os sujeitos de Direito Internacional (os Estados, as organizações internacionais e os seres humanos). Acima da vontade está a consciência ... A lei está sendo ostensivamente e flagrantemente violada, dia após dia, em detrimento de milhões de seres humanos,

dentre os quais os migrantes sem documentos em todo o mundo. Ao reagir contra estas violações generalizadas dos direitos dos migrantes em situação irregular, que afrontam a consciência jurídica da humanidade, a presente Opinião Consultiva da Corte Interamericana contribui para o atual processo de humanização necessário do Direito Internacional. ... Ao fazê-lo, a Corte Interamericana tem em mente a universalidade e a unidade da espécie humana, que inspirou, há mais de quatro séculos e meio, o processo histórico de formação dos *droit des gens*. Ao resgatar, na presente Opinião Consultiva, a visão universalista que marca as origens da melhor doutrina do Direito Internacional, a Corte Interamericana contribui para a construção do novo *jus gentium* do século XXI.” (INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS, 2003).



STEPHEN HOPGOOD

Stephen Hopgood é professor de Relações Internacionais e codiretor do Centre for the International Politics of Conflict, Rights and Justice (CCRJ) na SOAS, Universidade de Londres. Ele é também Diretor Associado de Pesquisas da Faculdade de Direito e Ciências Sociais na mesma universidade. Sua principal área de interesse é política internacional de direitos humanos, incluindo sociologia da defesa dos direitos humanos. Ele tem escrito extensivamente nessa área, incluindo os livros: *The Endtimes of Human Rights* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2013) e *Keepers of the Flame: Understanding Amnesty International* (mesma editora, 2006), que ganhou o Prêmio de Melhor Livro em Direitos Humanos pela *American Political Science Association* em 2007.

Email: Sh18@soas.ac.uk

RESUMO

O Regime Global de Direitos Humanos, uma amálgama de normas, instituições permanentes, campanhas globais e financiamento, é um feito notável. Desde meados da década de 1980 e particularmente após o fim da Guerra Fria, os direitos humanos foram incorporados em numerosas convenções, organizações e tribunais, nos níveis nacional, regional e internacional, os quais agora envolvem Estados em um mundo do direito. No entanto, neste artigo, o autor questiona o quanto hoje em dia o movimento internacional de direitos humanos, dada sua diversidade interna, exibe uma economia política e moral que reflete desigualdades dentro e entre as sociedades de forma mais ampla. Ele se concentra em três mudanças subjacentes mais profundas no mundo da política global, a saber: o declínio da influência ocidental e a emergência (ou reemergência) de novas potências; a politização da linguagem de direitos humanos; e a resistência contra os direitos humanos em princípio, especialmente em casos de crença religiosa. O autor adverte que esses argumentos nos lembram que o Regime Global de Direitos Humanos corre o risco de ignorar as complexidades derivadas de diversas políticas regionais, nacionais e locais.

Original em inglês. Traduzido por Akemi Kamimura.

Recebido em março de 2014.

PALAVRAS-CHAVE

Regime Global de Direitos Humanos – Ocidente – Potências emergentes – Politização – Religião



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível *online* em <<http://conectas.org/pt/acoes/sur>>.

ARTIGO

DESAFIOS PARA O REGIME GLOBAL DE DIREITOS HUMANOS: OS DIREITOS HUMANOS AINDA SÃO UMA LINGUAGEM EFICAZ PARA A MUDANÇA SOCIAL?

Stephen Hopgood

A profunda questão sobre se os direitos humanos ainda são uma linguagem eficaz para produzir mudança social, levantada pela Revista Sur nº 20 em seu décimo aniversário, é a pergunta certa no momento certo. Se eu responder “não” neste artigo – os direitos humanos são uma linguagem cada vez mais *ineficaz* para mudança social –, este é um não deveras qualificado. Isso não significa que o ativismo de direitos humanos não conseguiu nada ou que devemos abandonar a esperança de mudança social; isso não significa que a linguagem de direitos humanos não é mais útil e que ela deixará de existir. Quando muito, haverá mais discussão sobre direitos humanos. Se eu sugerir que isso é em grande parte tudo o que vai acontecer – discussão – isso não quer dizer que o debate não tenha efeitos duradouros, positivos, mudando a narrativa sobre quem conta como ser humano e como eles podem ser tratados legitimamente. Para ser cauteloso com o potencial libertador dos direitos humanos em 2014 basta verificar a realidade em um mundo que mudou ao ponto do irreconhecível desde a década de 1970, quando os direitos humanos começaram sua ascensão global. Se quisermos mudanças rápidas, os direitos humanos não serão o caminho para alcançá-las, penso. Na verdade, as coisas são menos promissoras agora do que têm sido por décadas. Se quisermos mudança a longo prazo, então o discurso de direitos humanos ainda pode nos ajudar, mas apenas se colocarmos à frente e no centro uma outra questão da SUR nº 20: quem o movimento internacional de direitos humanos representa? Quem ou o que é o *Sul Global*?

Por que eu – ou qualquer outra pessoa – argumentaria que os direitos humanos chegaram ao fim? Afinal de contas, é enorme a extensão das leis e instituições dedicadas aos direitos humanos. Dificilmente há uma pessoa no planeta, certamente no Norte e cada vez mais também ao Sul, que não se depare com o termo “direitos humanos” de forma bastante regular, seja pessoalmente, pelo rádio, pela televisão via satélite ou mídia social. Desde meados da década de 1980 e particularmente após o fim da Guerra Fria, os direitos humanos foram incorporados em diversas convenções, instituições e tribunais, nos níveis nacional, regional e internacional, os quais agora envolvem Estados

em um mundo do direito. Baseando-se em pactos internacionais sobre direitos civis e políticos, e econômicos, sociais e culturais ratificados em meados da década de 1970, em convenções sobre a discriminação contra as mulheres (1981), contra a tortura (1987) e sobre os direitos das crianças (1989), a *Agenda para Paz*, de 1992, do Secretário-Geral da ONU, Boutros Boutros Ghali, anunciou uma nova era em que os direitos humanos cada vez mais imporiam condições à soberania legítima. “O tempo da soberania absoluta e exclusiva já passou”, ele declarou (UNITED NATIONS, 1992).

Após a Conferência das Nações Unidas sobre Direitos Humanos de 1993, em Viena, foi criado o Escritório do Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos, seguido pelo Estatuto de Roma (1998), pelo Tribunal Penal Internacional – TPI (2002), pela Responsabilidade de Proteger – R2P (2001/2005), pelo novo Conselho de Direitos Humanos (2006) e pela Revisão Periódica Universal (2008). Existe até uma proposta de criação de um Tribunal Internacional de Direitos Humanos. Esses são todos avanços significativos no regime de direito e cumprimento dos direitos humanos. Muitos outros acordos e instituições foram criados ou revitalizados e agora quase todos aqueles que procuram melhorar sua proteção e seus direitos – de migrantes a povos indígenas, pessoas com deficiência e aqueles que lutam contra a mutilação genital feminina (MGF) – podem expressar suas demandas na linguagem de direitos humanos. Mesmo organizações de assistência humanitária e desenvolvimento como a Oxfam seguiram o exemplo. Essas conquistas institucionais são espelhadas em pesquisas globais que mostram uma maioria da opinião pública nos países em todo o mundo que apoia a ideia de direitos humanos (POLLS..., 2011).*

Mais recentemente, o relatório da ONU sobre as condições terrivelmente repressivas em que as pessoas vivem na Coreia do Norte, lançado em fevereiro de 2014, utiliza os direitos humanos e sua expressão internacional legalizada mais abrangente – crimes contra a humanidade – como a estrutura para exigir tanto o encaminhamento ao TPI e mesmo a utilização de pressão coercitiva sob o rótulo da R2P (UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS, 2014). Em outras palavras, longe de ser uma violação da soberania, os direitos humanos são vistos por seus defensores como parte integrante do exercício do governo legítimo. Em 2014, os direitos humanos não são mais marginais; em outras palavras, eles fazem parte do *mainstream*. Campanhas famosas – por exemplo, para libertar membros da banda russa feminista de rock Pussy Riot – criam enorme publicidade global. A defesa dos direitos humanos é agora financiada na ordem de centenas de milhões de dólares por ano e os direitos humanos fazem parte do discurso de intervenção humanitária sob a R2P. Essa combinação de normas, instituições permanentes, tribunais, campanhas globais e financiamento é o Regime Global de Direitos Humanos. Como a cientista política Beth Simmons diz, agora temos “um conjunto cada vez mais denso e potencialmente mais potente de regras internacionais, instituições e expectativas em relação à proteção dos direitos individuais do que em qualquer momento da história da humanidade” (SIMMONS, 2009, p. 3).

Há, no entanto, uma série de preocupações sobre o presente e o futuro da eficácia dos direitos humanos, compartilhada por estudiosos e igualmente por defensores. Um conjunto de questões diz respeito à eficácia atual. Por exemplo, qual o impacto que

*Para dados mais céticos, ver: James Ron, David Crow e Shannon Golden (2013).

campanhas de direitos humanos, normas e instituições realmente têm e por que há tão pouca evidência convincente de seus efeitos positivos? O TPI está em funcionamento há 12 anos e apenas agora condenou seu segundo réu, e somente com uma acusação menos grave e com um juiz dissidente. Todos os acusados do TPI até o momento são homens africanos e o mais proeminente, o presidente Uhuru Kenyatta, do Quênia, está conduzindo a ofensiva para que a União Africana rompa com o tribunal. Mesmo no caso da tortura, que se poderia pensar ser o caso mais evidente, a qual é contra o direito positivo, costumeiro e *jus cogens*, são frágeis os indícios de sua redução, sem mencionar a eliminação. Alguns estudiosos até argumentam que, quando os Estados assinam convenções como aquela contra a tortura, eles estão mais propensos a torturar, ou a serem criativos sobre as formas de tortura que utilizam (HATHAWAY, 2001-2002; REJALI, 2009; FARISS, 2014). Não precisamos sequer lembrar do uso da tortura pelos Estados Unidos sob a administração do presidente George W. Bush. Por outro lado, evidências existentes sugerem que os direitos humanos funcionam melhor em sociedades que menos necessitam deles (HAFNER-BURTON, 2013). O que dizer, então, sobre “casos difíceis”, aqueles em áreas de limitada condição de Estado, onde até mesmo os governos nacionais carecem de poder? (RISSE; ROPP, 2013).

Questões prementes também dizem respeito a quanto o movimento internacional de direitos humanos, se existir tal entidade singular, exibe uma economia política e moral que espelha as desigualdades dentro e entre as sociedades de forma mais ampla? Em que medida defensores de direitos humanos estão “todos juntos nisso”? E também: como as mudanças na demografia e tecnologia transformarão o trabalho em direitos humanos? Os jovens realmente querem fazer campanha pelos direitos humanos? Em caso afirmativo, o ativismo on-line é uma maneira eficaz de fazê-lo? Além disso, as preocupações de segurança colidirão com direitos civis e políticos, e como lidar com demandas de justiça social (alimentação, moradia, medicamentos, saúde) se as ONGs internacionais continuam a priorizar questões como tortura, pena de morte, liberdade de crença religiosa e liberdade de expressão? Será que um enfoque de vanguarda sobre direitos das mulheres e direitos LGBT aumenta a relevância e eficácia dos direitos humanos ou será que condena qualquer aliança mais ampla com outros movimentos sociais, especialmente aqueles com uma dimensão religiosa? Com um Papa novo e mais progressista no Vaticano, a Igreja Católica poderia ser uma aposta melhor para o ativismo social em torno da pobreza e da justiça social do que uma ONG de direitos humanos? O que isso significaria para os direitos LGBT e das mulheres?

Embora essas questões não sejam novas, elas são cada vez mais relevantes em razão de três mudanças subjacentes mais profundas no mundo da política global. É aqui que encontramos a verdadeira causa da crescente ineficácia dos direitos humanos como um movimento para mudança social. São eles: o declínio da influência ocidental e a emergência (ou reemergência) de novas potências, a politização da linguagem de direitos humanos, e a resistência contra os direitos humanos em princípio, especialmente em casos de crença religiosa. Tudo isso exerce intensa pressão sobre a ideia de um movimento internacional de direitos humanos e nos força a perguntar: quem está nesse movimento e quem não está?

Primeiro, o declínio do Ocidente e a ascensão de novas potências. Os direitos

humanos ganharam destaque mundial na década de 1970 em um mundo em que o modelo soviético já estava estagnado. Os benefícios iniciais de direitos humanos foram impulsionados pelo fim da Guerra Fria e cerca de duas décadas de domínio ocidental, especialmente da única superpotência remanescente, os Estados Unidos. Este foi um período, como vimos, de grande inovação em termos de normas e instituições de direitos humanos. Na maior parte desse período, houve uma simetria entre os sonhos de justiça global compartilhados por defensores de direitos humanos e os objetivos da política externa norte-americana – manifestos em tribunais penais internacionais *ad hoc* para Bósnia e Ruanda. Embora essa simetria mal tenha sobrevivido ao 11 de Setembro, as principais instituições do Regime Global de Direitos Humanos – o Tribunal Penal Internacional e a Responsabilidade de Proteger – foram formalmente estabelecidas *após* a queda das torres gêmeas, assim como foi o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas e a Revisão Periódica Universal. No entanto, abaixo da superfície, a distribuição do poder já estava mudando.

Os Estados Unidos estão deslizando, não de seu *status* de preeminência, mas para um cenário onde é cada vez mais o primeiro entre quase-iguais, ou melhor, quase-igual, dado que é a China que promete transformar o sistema unipolar em bipolar. A importância da liderança norte-americana continua a ser fundamental para o sucesso do Regime Global de Direitos Humanos. Mesmo quando os EUA rejeitaram explicitamente o TPI, o compromisso em princípio dos Estados Unidos às normas liberais globais não estava em dúvida (ainda que os meios para realizá-las estivessem). Se esse compromisso implícito com o multilateralismo dos direitos humanos desaparecer dos objetivos da política externa norte-americana, nenhum outro poder tem a capacidade ou a vontade de substituí-lo. Tem poder significativo reforçar ainda a *ideia* de normas globais de direitos humanos minimamente universais. Reconhecendo este fato, o diretor-executivo da *Human Rights Watch*, Kenneth Roth, recentemente falou sobre “a decepção Obama”, criticando o presidente por seu fracasso na liderança. Obama falhou em resolver e foi abandonando os ideais americanos, segundo Roth (2014). Se isso for verdade, como penso que é, então não há nenhum outro Estado que possa substituir o poder dos EUA; e nenhum outro Estado que o queira.

É claro que os EUA ainda têm poder econômico e militar preponderante, mas a tendência é de declínio, especialmente em relação à China e também a sociedades em rápido crescimento, como a Índia. Além disso, como é utilizável essa superioridade militar? Na Síria? Na Ucrânia? Poderiam os Estados Unidos realmente enfrentar Rússia e China, se seus interesses vitais estivessem em jogo? A Europa está em declínio de forma consistente em sua influência na ONU, apesar de ainda pagar boa parte da conta (GOWAN, 2012; GOWAN; BRANTNER, 2011). Internamente dividida, e prejudicada pela interminável crise e pela incapacidade de coordenar uma política externa significativa, a Europa tem cada vez menos a oferecer politicamente, enquanto novos poderes emergem. Devido ao fato de seu “ponto central” ser a Ásia, a fim de conter a China e aumentar relações comerciais, e sua ambivalência histórica quanto ao multilateralismo de direitos humanos, a ideia de que os Estados Unidos redobrarão seus esforços para promover os direitos humanos em todo o mundo é fantasiosa, para dizer o mínimo. Há preocupações econômicas e de segurança mais importantes a serem priorizadas no momento. De todo modo, os europeus foram os principais

motores de décadas de inovação internacional em direitos humanos em nível global, em particular quanto ao TPI, mas com pouca perspectiva de que China, Estados Unidos, Índia ou Rússia venham um dia a se juntar, a instituição ápice dos direitos humanos globais na verdade incorpora permanentemente uma justiça desigual.

Isso nos leva ao segundo ponto, a politização. A linguagem de direitos humanos está tão contaminada em muitos lugares, e sofrendo de uma espécie de familiaridade e imprecisão que faz com que quase qualquer exigência de igualdade de tratamento, justiça ou liberdade possa ser expressa na linguagem dos direitos, quer seja ou não tal demanda realmente justificada. Pela primeira vez em mais de duas décadas, os direitos humanos estão sendo publicamente rejeitados em nome do princípio organizador fundamental da política global: a soberania. A realização de diversas potências emergentes e reemergentes em finalmente conseguir maior voz nas deliberações políticas do mundo não será sacrificada aos ditames de um regime de governança global baseado em torno de demandas de direitos que infringem a soberania. O ceticismo do Brasil sobre a R2P como um mecanismo de mudança de regime conduzido pela OTAN, ao lado da fúria de sua elite política pelos Estados Unidos grampearem ligações telefônicas e e-mails da presidente brasileira, Dilma Rousseff, apenas acrescentam a hipocrisia ocidental e a desconfiança à lista de razões pelas quais cada vez mais a linguagem de direitos humanos soa vazia quando emerge do Ocidente. Na Índia, para dar outro exemplo, os direitos humanos são vistos como uma linguagem inerentemente politizada porque eles atacam o Estado e muitos são céticos por essa razão. Como Ajaz Ashraf expõe: “A crítica de direitos humanos aliena muitos indianos que percebem esses ativistas como descaradamente ‘políticos’, ao invés de ‘caridosos’. Eles estão certos; o trabalho de direitos humanos é político” (ASHRAF, 2014). Mas essa postura política levanta questões difíceis de financiamento e apoio em um contexto em que os direitos não são considerados neutros.

E Índia e Brasil são Estados mais simpáticos à linguagem de direitos humanos. China e Rússia, por outro lado, continuam implacavelmente contra. Talvez a China possa endossar uma linguagem internacional sobre “valores” ou “uma ordem social justa”, mas tem sido veementemente contra a linguagem de direitos humanos por tanto tempo que é impensável que vá se render e adotá-la globalmente. Sua crescente classe média também mostra poucos sinais de que queira assumir a bandeira global de direitos humanos. A Rússia lidera em ataques diretos contra as ideias e organizações de direitos humanos em princípio, seguida por Estados tão diversos como Sri Lanka, Camboja, Uganda e Uzbequistão. A Arábia Saudita, um dos mais sistemáticos violadores de direitos humanos no mundo, ainda rejeitou seu assento no Conselho de Segurança utilizando a linguagem dos direitos, enquanto a declaração de direitos humanos da ASEAN aceita como restrições legítimas em matéria de direitos humanos, “segurança nacional, ordem pública, saúde pública, segurança pública, moralidade pública, assim como o bem-estar geral dos povos numa sociedade democrática” (ASEAN..., 2012, art. 8). Tudo isso debocha das proteções jurídicas que os direitos individuais deveriam proporcionar. Em outras palavras, a linguagem de direitos humanos será aceitável onde for diluída de todo seu significado; e repelida ou ignorada onde ainda tiver muita influência. Em um mundo chinês-americano, a linguagem das normas internacionais terá de ser

transformada em uma mais tolerável a Pequim que a dos direitos humanos. Isso não é uma rendição, é a realidade política.

Em terceiro lugar, uma classe diferente de “casos difíceis” (em comparação a uma reação autoritária) envolve frequentemente compromissos profundamente arraigados às normas sociais e culturais, muitas vezes apoiados pela fé e comportamento religiosos, que não se encaixam perfeitamente em noções universais de direitos humanos. Algumas são óbvias: a Igreja Católica e a Irmandade Muçulmana juntas contestando os direitos das mulheres na Comissão sobre o *Status* da Mulher em 2013, por exemplo. Em termos de direitos LGBT, retrocessos recentes na Índia, Jamaica e particularmente Uganda, para não mencionar na Europa Oriental e na Rússia, mostram quão pouco impacto tiveram décadas de trabalho de direitos humanos para a não discriminação com base na sexualidade.

Mesmo onde há progresso, isso pode não ocorrer na forma como o Regime Global de Direitos Humanos espera ou prefere (ou seja, por meio do sistema jurídico e seu cumprimento). De acordo com um relatório recente sobre a Indonésia, por exemplo, enquanto o aborto continua a ser tecnicamente ilegal, é tolerado tanto social quanto religiosamente (autoridades islâmicas são mais progressistas aqui do que a Igreja Católica nas Filipinas e proximidades) (HUNDLEY, 2014). Políticos indonésios são relutantes em lidar com a questão, alterando a lei, por medo de contrariar as pessoas e politizar a questão (assim, endurecendo posições e corroendo o compromisso funcional que existe). Mas muitos dos que apoiam o *status quo* na prática pró-aborto *de facto* não querem avançar no que eles chamam de “valores ocidentais”, um termo que conota moral pública frouxa e estilos de vida sexualmente livres. Eles estão determinados a não prejudicar convenções de decoro social na Indonésia. Essa não é uma história orientalista binária de progresso secular ocidental *versus* crenças religiosas retrógradadas, mas uma em que é discutível a suposição de que o conjunto de direitos humanos, liberdades liberais e rebaixamento da religião para a esfera privada andam todos juntos. Quando a extensão dos direitos humanos encontra severa resistência, o compromisso será a única opção. Trabalhar com as crenças e tradições, e não contra elas, será uma necessidade. Uma questão central aqui é saber se em um mundo globalizado resulta verdadeira a clássica hipótese de modernização de que o desenvolvimento é igual à laicidade.

Mesmo em temas profundamente emocionais como a mutilação genital feminina / excisão (MGF/E), a postura agressiva tomada por defensores ocidentais fora da África é desmentida pelo sucesso de abordagens mais sutis, a longo prazo e culturalmente sensibilizadas em muitos países africanos (UNICEF, 2013). Além disso, evidências de sucesso na redução da MGF/E em muitos casos nos dizem relativamente pouco sobre o mecanismo causal (as quais podem ser aumento de riqueza, urbanização e/ou educação feminina, em vez de campanhas contra a MGF), e isso não nos ajuda a enfrentar os casos mais difíceis, em grande parte associados com comunidades islâmicas rurais. Os esforços para eliminação fizeram pouca diferença em países como Sudão por um século. Aqueles cujas práticas culturais censuram a mudança não podem ser “forçados a serem livres”; eles devem optar por essa versão de liberdade por si mesmos.

Por que a religião importa tanto? Porque os direitos humanos universais são constitutivamente seculares, argumento. Eles têm como ponto de partida a igualdade

moral de todos os seres humanos, independentemente de qualquer aspecto de sua identidade. Nada poderia ser mais fundamental para a ideia de direitos humanos. As religiões não são assim; elas legitimam a si mesmas de acordo com princípios transcendentais ou espirituais, não sob construções jurídicas humanas; elas distinguem entre crentes e não crentes; elas têm fortes e arraigados pontos de vista sobre a santidade da vida, violência legítima, estrutura social e conduta adequadas; e comandam bilhões de seguidores de maior ou menor intensidade. Mesmo que os líderes religiosos se envolvam seletivamente em determinados contextos com a demanda por direitos específicos, como contra a tortura ou a pobreza, eles não estão construindo a base de poder, nem os fundamentos normativos de direitos humanos globais. As religiões constituem um desafio permanente para a autoridade moral e jurídica secular, a menos que elas reconheçam a superioridade das leis feitas pelos seres humanos.

Que diferença devem fazer esses argumentos para a nossa compreensão do futuro ambíguo dos direitos humanos? Eles defendem a diversidade, variabilidade, o que alguns chamaram de “múltiplas modernidades”, em que há várias formas de ser moderno, nem todas em alinhamento com as normas de referência dos direitos humanos universais e inalienáveis (EISENSTADT, 2005; KATZENSTEIN, 2010). A ideia de “Sul Global” e “Norte Global” foi um avanço na mera expressão geográfica de Sul e Norte. Ela expressa a desigualdade persistente mesmo onde havia uma crescente integração de produção, comércio, finanças e mercados de trabalho no que antes eram o primeiro, segundo e terceiro mundos. Havia um Sul no Norte (trabalhadores migrantes pobres vivendo com baixos salários, com pouca proteção social, sem seguro, sem segurança no emprego e sem direitos) e um Norte no Sul (por exemplo, a crescente classe média brasileira, chinesa e indiana com renda disponível, padrões de consumo de estilo ocidental, mobilidade social e geográfica, e interesse nos tipos de direitos que protegem seus ativos, em vez de diluir sua riqueza ou influência). A desigualdade estrutural transnacional é uma característica definidora deste mundo em todos os lugares. Como o Regime Global de Direitos Humanos ajudará a enfrentar essa desigualdade, quando depende de financiamento e apoio das classes médias que mais perderiam com as políticas de justiça social que redistribuiriam seu poder econômico e político? O Regime Global de Direitos Humanos até agora tem priorizado a justiça criminal internacional, e não a justiça social.

No entanto, essas classes médias também são a maior esperança para uma mudança social sob um guarda-chuva de direitos humanos. No Irã, por exemplo, é a classe média em expansão que está pressionando para o fim da pena de morte (ERDBRINK, 2014). Mas tais avanços permanecerão lutas nacionais e dependentes do contexto. Esses direitos de campanhas de direitos humanos têm letras minúsculas ‘d’ e ‘h’, porque não fazem nada para fortalecer o Regime Global de Direitos Humanos. Trata-se de apenas parte de uma complexa luta doméstica política, cultural e social do país sobre a política e ação estatal legítima. A resposta virá de forma diferente em diferentes lugares, assim como será a linguagem utilizada e os argumentos apresentados. Todos podem fazer uso do guarda-chuva de “direitos humanos”, mas eles serão utilizados de maneira tão vaga que não proporcionarão nenhum consolo aos defensores globais, ou serão usados de forma tão seletiva que na prática comprometerão os princípios de universalidade e indivisibilidade.

O uso dessa linguagem é uma prova evidente das conquistas dos defensores globais de direitos humanos na criação de leis, normas, tribunais e consciência. Mas o Regime Global de Direitos Humanos não é sinônimo de diversas políticas regionais, nacionais e locais. Aqui, mesmo se os direitos humanos são citados, eles podem não contribuir em nada para promover universalmente a ideia de direitos, nem reforçar a reivindicação fundamental de igualdade moral humana que lhes é subjacente. Se as classes médias não promoverem os direitos humanos de forma multilateral – pressionando seus governos a respeitarem os direitos humanos, adotarem políticas externas de direitos humanos e apoiarem as instituições multilaterais de direitos humanos, assim como a se juntarem em campanhas de direitos humanos — quaisquer compromissos políticos locais que envolvam a noção de direitos humanos não vão incorporar o Regime Global de Direitos Humanos. Em um cenário de declínio do poder ocidental, mais resistência contra hipocrisia, novas potências emergentes e reemergentes, reação autoritária e persistência de outras normas sociais altamente valorizadas, há pouca indicação de que há novos progressos no horizonte na maneira a que estamos acostumados. Todos nós devemos esperar por um período de multipolaridade e relações internacionais recíprocas, não hierárquicas, para ver qual linguagem de normas globais, se houver, terá êxito em obter influência na política mundial como um todo.

REFERÊNCIAS

Bibliografia e outras fontes

- ASEAN Human Rights Declaration. 2012. **ASEAN – Association of Southeast Asian Nations**, 19 Nov. Disponível em: <<http://www.asean.org/news/asean-statement-communicues/item/asean-human-rights-declaration>>. Último acesso em: set. 2014.
- ASHRAF, Ajaz. 2014. To raise funds, Indian rights groups must emulate the country's newest political party. **openDemocracy**, **openGlobalRights**, 28 Jan. Disponível em: <<http://www.opendemocracy.net/openglobalrights/ajaz-ashraf/to-raise-funds-indian-rights-groups-must-emulate-country's-newest-polit>>. Último acesso em: set. 2014.
- EISENSTADT, Shmuel Noah. (Ed.). 2005. **Multiple Modernities**. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- ERDBRINK, Thomas. 2014. Mercy and social media slow the noose in Iran. **The New York Times**, New York, 8 Mar. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2014/03/09/world/middleeast/mercy-and-social-media-slow-the-noose-in-iran.html?emc=edit_th_20140309&nl=todaysheadlines&nid=18548227&_r=0>. Último acesso em: set. 2014.
- FARISS, Christopher J. 2014. Respect for Human Rights Has Improved Over Time: Modeling the Changing Standard of Accountability. **American Political Science Review**, v. 108, n. 2, p. 297-318.
- GOWAN, Richard. 2012. Who Is Winning on Human Rights at the UN? **European Council on Foreign Relations**, Sept.

- GOWAN, Richard; BRANTNER, Franziska. 2011. The EU and Human Rights at the UN: 2011 Review. **European Council on Foreign Relations**. Disponível em: <http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR39_UN_UPDATE_2011_MEMO_AW.pdf>. Último acesso em: set. 2014.
- HAFNER-BURTON, Emilie M. 2013. **Making Human Rights a Reality**. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- HATHAWAY, Oona A. 2001-2002. Do human rights treaties make a difference? **Yale Law Journal**, v. 111, n. 2, p. 1935-2042.
- HUNDLEY, Tom. 2014. Southeast Asia: 'A certain medical procedure'. **Pulitzer Center on Crisis Reporting**, 12 Feb. Disponível em: <<http://pulitzercenter.org/reporting/asia-philippines-indonesia-abortion-underground-shame>>. Último acesso em: set. 2014.
- KATZENSTEIN, Peter J. (Ed.). 2010. **Civilizations in World Politics: Plural and Pluralist Perspectives**. London: Routledge.
- POLLS finds strong international consensus on human rights. 2011. **World Public Opinion.Org**, 7 Dec. Disponível em: <http://www.worldpublicopinion.org/pipa/articles/btjusticehuman_rightsra/701.php>. Último acesso em: set. 2014.
- REJALI, Darius. 2009. **Torture and Democracy**. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- RISSE, Thomas; ROPP, Stephen C. 2013. Introduction and overview. In: RISSE, Thomas; ROPP Stephen C.; SIKKINK, Kathryn. (Ed.). **The Persistent Power of Human Rights: From Commitment to Compliance**. Cambridge: Cambridge University Press.
- RON, James; CROW, David; GOLDEN, Shannon. 2013. The struggle for a truly grassroots human rights movement. **openGlobalRights**, 18 June. Disponível em: <<http://www.opendemocracy.net/openglobalrights/james-ron-david-crow-shannon-golden/struggle-for-truly-grassroots-human-rights-move>>. Último acesso em: set. 2014.
- ROTH, Kenneth. 2014. Obama the disappointment. **Human Rights Watch**, New York, 4 Mar. Disponível em: <<http://www.hrw.org/news/2014/03/03/obama-disappointment>>. Último acesso em: set. 2014.
- SIMMONS, Beth. 2009. **Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics**. New York: Cambridge University Press.
- UNICEF. 2013. **Female Genital Mutilation/Cutting: A statistical overview and exploration of the dynamics of change**. New York: Unicef. Disponível em: <http://www.unicef.org/media/files/FGCM_Lo_res.pdf>. Último acesso em: set. 2014.
- UNITED NATIONS. 1992. Security Council. **An Agenda for Peace: Report of the Secretary-General pursuant to the Statement Adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992**. June 17, 1992.
- UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS. 2014. Office of the High Commissioner for Human Rights. **Report of the detailed findings of the commission of inquiry on human rights in the Democratic People's Republic of Korea - A/HRC/25/CRP.1**, February. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/CoIDPRK/Pages/ReportoftheCommissionofInquiryDPRK.aspx>>. Último acesso em: set. 2014.



EMILIO ÁLVAREZ ICAZA

Emilio Álvarez Icaza é mexicano, Secretário Executivo da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Sociólogo pela Universidade Nacional Autônoma do México (UNAM); Mestre em Ciências Sociais pela FLACSO. Tem estudos de doutorado em Ciências Sociais pela UNAM. É autor de três livros sobre questões de direitos humanos e colaborador em mais de oitenta publicações.

RESUMO

Os direitos humanos não são somente um meio eficaz para produzir mudanças sociais, mas também um indicador da gestão governamental e da governabilidade democrática de um Estado e, por isso, constituem, em si mesmos, um indicador de mudança social. A partir dessa perspectiva, o desafio é conseguir uma mudança social em que o gozo e o exercício dos direitos humanos tenham plena vigência; daí a importância de que a concepção e a aplicação das políticas públicas governamentais resolvam simultaneamente as novas e velhas agendas pendentes na matéria, o que implica o trabalho de diversos atores, entre eles, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

Original em espanhol. Traduzido por Pedro Maia Soares.

Recebido em abril de 2014.

PALAVRAS-CHAVE

Direitos humanos – Mudança social – Política pública – Governabilidade democrática – Comissão Interamericana de Direitos Humanos



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível *online* em <<http://conectas.org/pt/acoes/sur>>.

OS DIREITOS HUMANOS COMO MEIO EFICAZ PARA PRODUZIR MUDANÇAS SOCIAIS*

Emilio Álvarez Icaza

Responder se hoje em dia os direitos humanos ainda são eficazes para causar mudanças sociais não é uma tarefa fácil, pois isso implicaria fazer uma análise mais extensa e integral do papel deles dentro da sociedade. Não obstante, sem cair em uma visão reducionista, podemos afirmar que eles são, em si mesmos, um indicador de mudança social, o que exporemos neste artigo.

Antes de tudo, é importante lembrar que os direitos humanos, além de constituírem uma categoria jurídica, devem ser entendidos como uma construção social que vem se desenvolvendo e se manifestando de muitas formas diferentes através da história humana, embora tenham sido reconhecidos como um paradigma da democracia moderna somente na segunda metade do século passado.¹ Isso explica por que, no momento em que os direitos humanos são regulamentados e têm plena vigência em um Estado, é possível falar de uma sociedade democrática. Dessa perspectiva, o grande desafio de nossos dias é como tornar esses direitos uma realidade para todas as pessoas.

Para responder a essa pergunta, é preciso considerar que, a partir de 1993, se fala de uma visão integral dos direitos humanos, com a Declaração e Programa de Ação de Viena, em que se estabelece que são universais, indivisíveis e interdependentes e estão relacionados entre si. Do mesmo modo, definiu-se que a comunidade internacional deve tratá-los globalmente e de maneira justa e equitativa, em pé de igualdade e dando a todos o mesmo peso (UNITED NATIONS, 1993).

Isso significa que a violação de um direito causa impacto nos outros, afetando-os em seu conjunto, o que gera o menosprezo ou restrição à vida ou qualidade de vida das pessoas.

Não obstante, o exercício integral dos direitos humanos depende das necessidades de cada pessoa e de um determinado contexto, pois não são exercidos da mesma forma, nem ao mesmo tempo; ou seja, a igualdade dos direitos humanos radica na dignidade humana, situando-se além do marco normativo.

*O autor agradece a colaboração de Imelda González Barreras para a realização deste artigo.

Por tudo isso, todo Estado deve identificar os déficits que existem em relação ao gozo e exercício dos direitos humanos de cada pessoa, e desenvolver e aplicar políticas públicas diferenciadas, considerando que em uma sociedade existem exigências e problemas específicos.

Desse ponto de vista, os direitos humanos constituem uma exigência ética-política para os governantes, bem como são um indicador fundamental para determinar a gestão governamental e a governabilidade democrática de um Estado.

Atualmente, discute-se a gestão pública em direitos humanos e ela faz parte do debate político, o que há 20 anos atrás era impossível. Essa nova realidade representa um triunfo político e ético, bem como o desafio de superar uma cultura autoritária que ainda não foi erradicada.

A partir dessa visão dos direitos humanos, é possível atender simultaneamente às velhas e novas agendas, bem como às exigências da sociedade. Um exemplo claro disso são respectivamente os direitos das pessoas privadas de liberdade² e os direitos à vida privada e familiar e a formar uma família – fecundação *in vitro* (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Artavia Murillo et al. ("Fertilización in Vitro") vs. Costa Rica*, 2012).

Sem dúvida, a atenção eficaz às agendas dos direitos humanos é parte vital da mudança social na segunda década do século XXI. No entanto, assim como há novas agendas, também existem novos protagonistas e atores, e um deles é o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, que atua através da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH).

Nos seus 55 anos de existência, a CIDH tem trabalhado no cumprimento de seu mandato de promover e defender os direitos humanos na região, o que implica uma constante atenção tanto às velhas como às novas agendas, para assegurar a justiça e a responsabilidade dos Estados por violações de direitos humanos.

Para tanto, a Comissão desenvolveu ao longo do tempo mecanismos e procedimentos, bem como políticas e práticas com o objetivo de enfrentar as graves violações de direitos humanos ocorridas nas Américas. Isso se faz mediante o sistema de petições e casos, o monitoramento da situação dos direitos humanos nos Estados Membros e a atenção as linhas temáticas prioritárias através de suas relatorias.

Mediante suas ações, a CIDH tem sido uma protagonista que cobre os déficits no exercício dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais e, portanto, podemos afirmar hoje que se trata de um organismo coadjuvante no desenvolvimento e nas transformações sociais nos países da região.

Como exemplo disso, basta lembrar que a CIDH, depois de suas visitas à Argentina, em 1979, e ao Peru em 1998, divulgou informes nos quais determinou que as leis de anistia com respeito às graves violações aos direitos humanos violam o Direito Internacional dos Direitos Humanos. Desse modo, a Comissão estabeleceu que, mesmo em contextos de transição democrática nas Américas, existe um dever irrenunciável do Estado de investigar essas violações para garantir justiça às vítimas.

É assim que, de maneira subsidiária e complementar, a CIDH contribui para eliminar os espaços de exceção que ainda prevalecem e que impedem que as

peessoas exerçam seus direitos tal e como os Estados concordaram soberanamente nos instrumentos regionais de direitos humanos.

Dessa forma, mediante o exercício de seu mandato, a CIDH busca garantir os processos de consolidação democrática no continente americano, em um claro exemplo de que os direitos humanos constituem atualmente um meio eficaz, mas não isento de dificuldades, obstáculos e, inclusive, em alguns casos, de lamentáveis retrocessos, para produzir mudanças sociais.

Apesar dessas dinâmicas complexas, o mais significativo é quando os distintos sujeitos sociais se apropriam dos direitos humanos como ferramenta de mudança social, política e cultural. Vale a pena analisar todos os avanços conseguidos através de diferentes movimentos como demonstração dessas transformações em processo. Entre outros exemplos, cabe ressaltar os movimentos das mulheres; dos povos indígenas; lésbicas, gays, bissexuais, transexuais e intersexuais (LGBTI); bem como de crianças e adolescentes. Em todos esses casos, fazem-se progressos no desenho e na execução de políticas públicas com enfoque de direitos humanos.

REFERÊNCIAS

Bibliografia e outras fontes

UNITED NATIONS. 1993. General Assembly. **Vienna Declaration and Program of Action**, UN Doc. A/CONF.157/23, Jul. 25. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/vienna.aspx>>. Último acesso em: mar. 2014.

Jurisprudência

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2012, **Artavia Murillo et al. (“Fertilización in Vitro”) vs. Costa Rica**. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_257_esp.pdf>. Último acesso em: mar. 2014.

NOTAS

1. A aprovação e proclamação da Declaração Universal de Direitos Humanos, em 10 de dezembro de 1948, significou um novo paradigma ao possibilitar a geração de uma comunidade mundial para estabelecer um consenso sobre normas de proteção às pessoas, o que também se traduz na base jurídica internacional dos séculos XX e XXI no que se refere aos direitos humanos.

2. As visitas a centros de detenção foram uma constante nas mais de noventa visitas *in loco* que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos realizou nos últimos quarenta anos. Cf. Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de la Libertad. Disponível em: <<http://www.oas.org/é/cidh/ppl/default.asp>>. Último acesso em: mar. 2014.



RAQUEL ROLNIK

Urbanista e professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, Brasil, Raquel Rolnik foi diretora de Planejamento da Cidade de São Paulo (1989-1992), coordenadora da área de urbanismo da organização não governamental Instituto Pólis (1997-2002) e secretária nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades (2003-2007), além de ser autora de diversos livros e artigos sobre a questão urbana e a luta por

direito à moradia adequada. Rolnik foi, por dois mandatos, Relatora Especial da Organização das Nações Unidas (ONU) para o Direito à Moradia Adequada, e concedeu a entrevista a seguir à Conectas poucas semanas antes de encerrar seu período de seis anos à frente da relatoria.

Na conversa com a Conectas, a urbanista reflete sobre a experiência na ONU, que considera ter sido “absolutamente incrível”, mas que também permitiu que vivenciasse de perto as limitações do sistema dos procedimentos especiais – ou relatores e especialistas – do Conselho de Direitos Humanos, o qual classifica como “um sistema controlado para não ter efeito”.

Para ela, o uso da “linguagem cifrada” dos direitos humanos e o bloqueio, na prática, ao recebimento de denúncias fazem com que o trabalho dos relatores fique limitado a um pequeno círculo especializado. “É um sistema controlado para não ser conhecido universalmente. É um sistema controlado para não gerar grandes debates públicos. É pensado para ficar no interior do círculo dos direitos humanos.”

Tal constatação estimulou a urbanista a expandir o rol de temas explorados pela relatoria para além de questões “tradicionais” de direitos humanos, incluindo questões presentes na agenda pública do momento, tais como a financeirização da moradia e o impacto de megaeventos sobre o direito à moradia. Rolnik também rompeu com a tradição ao visitar não apenas países em desenvolvimento, mas também os Estados Unidos e o Reino Unido – iniciativa que lhe rendeu duros ataques pessoais.

Além disso, afirma, o grande fator de decisão no Conselho de Direitos Humanos são os interesses geopolíticos. “Em muitas situações que vivi, era muito mais importante a geopolítica Norte-Sul do que o conteúdo que estávamos discutindo; era totalmente irrelevante o conteúdo discutido, o que era importante era como os países se alinhavam.”

Além de limites institucionais ao seu trabalho, Rolnik detecta nas últimas tendências históricas – nomeadamente a financeirização do capital e a perda de poder dos Estados – uma crise do próprio Estado Democrático de Direito como modelo de representação política e, conseqüentemente, da própria linguagem dos direitos humanos, centrada na responsabilização dos Estados e no caráter individual dos direitos. Isso não significa, porém, afirma a urbanista, que os direitos humanos perderam sua relevância. Para ela, tais direitos ainda têm um papel importante como instrumento de resistência à ordem econômica e “à própria ideia de hegemonia da propriedade individual e do liberalismo”.

Leia a seguir a entrevista completa com Rolnik, em que a urbanista comenta assuntos como o conceito de direito à cidade e sua experiência como alvo dos tabloides britânicos.

Original em português.

Entrevista realizada em março de 2014 por Maria Brant (Conectas Direitos Humanos)



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível *online* em <<http://conectas.org/pt/acoes/sur>>.

ENTREVISTA

SISTEMA DE PROCEDIMENTOS ESPECIAIS DA ONU É “CONTROLADO PARA NÃO TER EFEITO”

Entrevista com Raquel Rolnik

Conectas Direitos Humanos: Em um estudo sobre manifestações recentes, conforme releva Sara Burke neste número da Revista, pesquisadores da Friedrich Ebert Stiftung (FES) e da Universidade de Columbia chegaram a algumas conclusões interessantes. Uma delas é a de que, nesses protestos, as demandas (grievances) têm sido muito mais frequentemente expressas em termos de justiça econômica do que em termos de direitos, incluindo a demanda por moradia. Outra é a de que o perfil dos manifestantes se ampliou muito, diminuindo significativamente a proporção de manifestantes “tradicionais” (sindicatos, ativistas de ONGs etc.) em relação a cidadãos que não costumavam se engajar politicamente, principalmente naqueles protestos dirigidos à “falta de democracia/representatividade ‘real’”.

Raquel Rolnik: Estes manifestantes estão questionando qual é o modelo adequado para dar conta da representação política dos cidadãos. Principalmente porque, universalmente, o modelo de democracia representativa está totalmente capturado pelo poder econômico. Ao mesmo tempo em que o capitalismo globalizado se transforma na linguagem predominante das relações econômicas entre as pessoas – e no capitalismo claramente manda mais quem tem mais dinheiro –, paralelamente, com a própria globalização, o poder dos Estados para controlar esse processo começa a ser cada vez mais limitado. Na fase mais recente do capitalismo, que é o processo de hegemonia das finanças, o capitalismo financeiro, ou a financeirização do capitalismo, isso ainda é mais radical. Então me parece que os protestos que estão ocorrendo no mundo inteiro, apesar de terem pautas específicas e terem de ser pensados a partir das experiências históricas de cada país, têm claramente mostrado os sinais de esgotamento desse modelo, tanto do modelo de representação política quanto do próprio modelo de organização econômica.

Evidentemente, contudo, é um modelo de representação que foi formulado e foi sendo desenvolvido, do ponto de vista operacional, durante centenas de anos. E as utopias que se contrapuseram a esse modelo, como a utopia do socialismo e a do comunismo, também foram experimentadas, e também hoje já temos elementos fortes para criticá-las. Os modelos de democracia representativa que temos demoraram anos para se desenvolverem e serem experimentados. Assim, também vai demorar para que novas utopias sejam formuladas e amadurecidas

através de práticas reais. Não é que a ideia de outra sociedade, com outro modelo, vá ser formulada imediatamente. É um processo que vai demorar um bom tempo.

Conectas: E dentro desse cenário, você acha que a linguagem dos direitos é uma linguagem ainda legítima? Pode, ainda, ser eficaz para trazer justiça social? Você falou, por exemplo, sobre o papel do Estado ser limitado diante de um mundo em que as finanças predominam – e, na linguagem dos direitos humanos, o responsável é sempre o Estado, certo?

R.R.: Trago três questões do meu aprendizado recente com os direitos humanos, na minha experiência como relatora nesses seis anos de trabalho.

Em primeiro lugar, a construção dos direitos humanos tem um paralelo com a construção da ideia de Estado Democrático de Direito. Temos uma crise do Estado Democrático de Direito como modelo ideal e referencial de representação dos cidadãos, e a questão dos direitos humanos vai junto, porque é parte integrante disso. Uma das dimensões disso é justamente a perda do poder do Estado – que é o responsável fundamental pelos direitos humanos.

A segunda dimensão que me parece também estar em xeque quanto aos direitos humanos é que esses direitos – e a forma com que foram formulados no momento em que aconteceu a Declaração Universal, nos seus pactos e no seu desenvolvimento a partir dali – estão muito ligados à ideia liberal: o direito do humano como indivíduo, o poder do indivíduo. É quase como se o direito fosse uma propriedade privada do indivíduo. Isso tem uma relação muito forte com a questão da propriedade privada, com o modelo de propriedade privada no sistema capitalista. É claro que os direitos econômicos, sociais e culturais, a toda hora, tensionam para isso, afirmando os direitos coletivos e comuns, mas tudo isso – a liberdade individual, o poder de voto – está muito fortemente estruturado em cima da ideia de indivíduo, que é um pilar fundamental dessa concepção de Estado Democrático de Direito.

E, finalmente, na prática, os direitos humanos, assim como todo o resto das questões entre Estados no âmbito internacional, são muito atravessados pela geopolítica. Em muitas situações que vivi, era muito mais importante a geopolítica Norte-Sul do que o conteúdo que estávamos discutindo; era totalmente irrelevante o conteúdo discutido; importante era como os países se alinhavam. Há um grupo de países no Conselho [de Direitos Humanos da ONU] cujo único discurso é dizer “não”. Considerando a hegemonia histórica, ideológica e política da Europa e da América do Norte sobre o mundo – ideológica inclusive no campo dos direitos humanos (as principais ONGs internacionais vêm dali, a principal atuação vem dali, a formulação vem dali, o discurso de defesa dos direitos humanos vem dali) –, o Sul reage anti-Norte. Ao reagir anti-Norte, é como se estivesse reagindo anti-direitos humanos, mas não é! O tempo inteiro observava-se essa dualidade operando no Conselho de Direitos Humanos: países dominantes e hegemônicos *versus* países do Sul. E aí, na prática – com a crise econômica da Europa, com a emergência de novas potências como a China, os BRICS – essa geopolítica é quebrada, por mais que uma parte dos BRICS tenha atitudes “imperialistas” na medida em que agora reproduzam nos mercados africanos, por exemplo, aquilo que os países do Norte faziam nos mercados latino-americanos no passado. Mas ainda persiste [essa resistência do Sul ao Norte]: o imperialismo, o colonialismo não foram uma ficção, aconteceram de fato, e [essa experiência] é muito forte na constituição dos Estados nacionais. Os direitos humanos acabaram sendo capturados por tudo isso.

Mas há o outro lado: trabalhando como relatora para a moradia adequada eu

percebi o quanto os direitos também podem servir nas ações de resistência à essa ordem econômica, à própria ideia de hegemonia da propriedade individual e do liberalismo. Esta é uma leitura que eu faço a partir da minha experiência no campo do direito à moradia adequada, que é um campo dos direitos econômicos, sociais e culturais, e acompanhando os direitos à alimentação e à água e a relatoria da pobreza e da saúde, que foram os relatores com quem eu tive mais proximidade – eu percebi que isso era verdadeiro também para eles. Comunidades resistem. Meu último trabalho, como relatora das Diretrizes sobre Segurança da Posse para os Pobres Urbanos, questiona profundamente a ideia de que a propriedade individual é a mais segura, é aquilo que se deve almejar, e entra muito mais numa seara pluralista do ponto de vista jurídico, de um pluralismo de formas de propriedade, de um pluralismo de formas de relação de indivíduos com território, e que levaria, no limite, se eu fosse pensar filosoficamente, a um pluralismo de formas de organização social e política também.

Conectas: Você acha que, também nesse cenário, o direito à cidade (que ainda não está constituído como parte dos direitos humanos) seria uma forma de aliar esse pluralismo de necessidades?

R.R.: O direito à cidade é uma noção que vem sendo trabalhada no campo da Sociologia e da Ciência Política urbana desde o [Henri] Lefebvre e renovada a partir do David Harvey e do Peter Marcuse, que retomaram a ideia do direito à cidade na contemporaneidade. Do ponto de vista dos direitos humanos, uma das principais redes de organização da sociedade civil, a *Habitat International Coalition*, que tem relações fortes com movimentos sociais e também relações com ONGs nesse campo, tem trabalhado a discussão do direito à cidade como um direito humano.

Eu passei seis anos trabalhando com direito à moradia e, do meu ponto de vista, o conceito de direito à moradia adequada é do direito à cidade, é o direito à cidade. Se lermos os instrumentos formais, desde a Declaração Universal, o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, e principalmente os Comentários Gerais da ONU, e depois o conjunto de relatórios temáticos e resoluções apresentados pelo Miloon Kothari, e pelo meu próprio trabalho na sequência, veremos que o conceito de moradia adequada não é o direito à casa. Não se trata de quatro paredes e um teto, mas de um lugar no território a partir do qual você pode acessar os demais direitos: o direito à educação, o direito à saúde, o direito à proteção, o direito à liberdade de expressão, o direito à não discriminação. É o direito à cidade, no espaço urbano. Evidentemente, também é o campo do direito dos grupos mais vulneráveis às violações dos direitos humanos. Dentro desse grupo, os direitos daqueles nos assentamentos informais e irregulares, os assentamentos dos pobres urbanos, que têm uma ambiguidade em relação à sua pertinência na cidade, são dos mais violados – as favelas e as ocupações etc. Mas essas violações não se restringem a esses grupos. Acabamos de ver, numa crise hipotecária, imobiliária, o quanto a liberdade individual estava submetida a uma condição de absoluta insegurança para os espanhóis, irlandeses, norte-americanos que perderam suas casas em função das execuções hipotecárias [*foreclosure*] e viraram sem teto.

Conectas: Sua relatoria foi, aliás, marcada por um fato muito interessante: as organizações de direitos humanos criticam muito a questão da seletividade entre os relatores – no Conselho de Direitos Humanos, principalmente. E você visitou, como relatora, os Estados Unidos, o Reino Unido, onde você foi...

R.R.: Atacada!

Conectas: Sim, gostaria que você falasse um pouco sobre isso.

R.R.: A estratégia que eu adotei na relatoria foi por querer. Não foi sem querer. Desde o início, eu tinha absoluta certeza de que deveria, na minha atuação como relatora, promover um equilíbrio, não só entre regiões, visitando países de diferentes regiões, da Europa Ocidental, da Ásia, da África, da América Latina, da América do Norte – e nesse quesito eu me frustrei um pouco, por ter feito menos África e Ásia do que eu gostaria –, mas também entre países desenvolvidos e países menos desenvolvidos.

Isso era minha estratégia inicial, mas o que aconteceu? No começo do meu mandato, pra minha sorte ou meu azar, estourou a crise imobiliária/hipotecária nos Estados Unidos. Eu comecei o mandato em 2008, e a crise estourou no final de 2008, começo de 2009. Então, imediatamente, quis fazer uma missão nos Estados Unidos, por ver que havia milhares de pessoas perdendo suas casas e indo para a rua. Ao estudar os Estados Unidos e o que aconteceu lá, eu comecei, tematicamente, a acompanhar a crise financeira e o seu efeito sobre o direito à moradia. Aí eu descobri o mundo. Descobri que o modelo hegemônico estava se impondo sobre o conjunto do planeta e gerando aquela crise e – à medida que eu ia passando pelos países – várias crises. E, nesse sentido, era muito importante ir à Inglaterra, porque a Inglaterra e os Estados Unidos foram os formuladores desse modelo hegemônico da mercantilização, da financeirização da moradia.

Eu trabalhei muito o tema da financeirização da moradia exatamente porque peguei o momento da crise. Isso marcou muito a relatoria, foi muito importante para a relatoria. E isso, de alguma maneira, sacudiu a relação Norte-Sul dentro do Conselho, e, para mim, deu uma visão muito mais ampla do processo.

Mas até hoje – discutindo a resolução que será votada pelo Conselho, renovando o mandato de relatora para moradia e comentando a segurança da posse – sinto que há uma pressão, como se o problema de moradia ainda fosse um problema só dos países pobres, puramente uma questão de ter dinheiro para construir casas.

Embora a minha experiência tenha sido absolutamente incrível, e acho que o sistema dos procedimentos especiais da ONU tem uma importância, este é um sistema totalmente controlado. É um sistema controlado para não ter efeito. É um sistema controlado para não ser conhecido universalmente. É um sistema controlado para não gerar grandes debates públicos. É pensado para ficar no interior do círculo dos direitos humanos.

Conectas: Controlado como?

R.R.: Para ficar dentro do Conselho dos Direitos Humanos, das ONGs de direitos humanos, dos grupos de direitos humanos. A própria linguagem, aqueles relatórios, com uma linguagem absolutamente difícil de ser compreendida, uma linguagem cifrada... Por exemplo, o Diálogo Interativo (*Interactive Dialogue*) não tem nada de *Interativo*, muito menos de *Diálogo*. Porque tudo já está predefinido, você só pode ler o que já está escrito, não há conversa.

E eu, o tempo todo, tinha certeza de que a coisa mais importante era sair desse controle, ganhar as ruas, ganhar os corações e as mentes do cidadão comum. Portanto, eu também adotei uma estratégia, proposital, de escolher alguns temas

que já estavam na agenda pública de alguma forma, e trabalhar para tentar oferecer o olhar dos direitos humanos sobre eles. Então, trabalhei com megaeventos e o direito à moradia – que acredito ter sido uma estratégia bem-sucedida, por tudo o que conseguimos fazer com os meios de comunicação no mundo todo – e com a crise financeira. O espaço que tive na imprensa para falar da crise financeira foi nulo (por razões óbvias) e fiz todo um esforço para tentar ampliar; fazer materiais, guias, traduzir folhetos, cartilhas, criar um novo site etc., para ampliá-lo. Nesse sentido, a missão na Inglaterra – que foi uma missão absolutamente polêmica – foi genial, já que a Relatoria do Direito à Moradia Adequada ficou conhecida no mundo inteiro. Ninguém nem sabia que esse negócio existia, e as pessoas passaram a conhecê-la. Embora não tenha sido nada agradável sofrer ataques e agressões pessoais, acho que, do ponto de vista da relatoria, a missão na Inglaterra foi muito positiva.

Conectas: Você acredita que o fato de você ter sido atacada tem relação com o fato de você ter vindo do Sul?

R.R.: Com certeza. Ali se combinaram vários elementos. A primeira grande questão foi que, de forma totalmente independente da minha vontade, a relatoria, desde o primeiro segundo da missão, teve uma grande visibilidade na mídia.

Quando um relator vai fazer uma missão, solta um comunicado de imprensa internacional: “O relator *tal* vai em missão para o país *tal* para examinar o direito à moradia”. Mas ninguém da imprensa fala nada... Esse relator, quando entra no país, está totalmente incógnito.

Já na Inglaterra, no dia seguinte à minha chegada, sai nos principais tabloides que “a ONU manda alguém investigar a *bedroom tax*”,* que era a questão que estava na agenda pública. Evidentemente, eu não estava investigando a *bedroom tax*, estava em missão da relatoria, mas isso foi já no primeiro dia, e desde então a relatoria teve muita visibilidade. Eu não dei entrevistas para a imprensa até o dia da declaração final, mas no dia da declaração toda a imprensa já estava falando disso. Era uma questão política muito cara para o governo, então isso ganhou muito destaque.

A estratégia do governo foi, claramente, a de desqualificar o mensageiro: “*shoot the messenger*”. E como isso foi feito? Aí, operam-se as discriminações históricas. Número um: o fato de eu ser mulher, “*a Brazilian woman*” [uma mulher brasileira]. Uma *mulher*! Dois: latino-americana, brasileira. “*Como uma mulher latino-americana, brasileira, ousa falar de política de moradia num país como a Inglaterra, vindo ela diretamente das favelas do Brasil?*”. Foi uma discriminação muito forte. Depois o embate ideológico, dizendo que sou esquerdista – aí era uma questão puramente ideológica, com esses neoliberais conservadores tentando sugerir certa filiação partidária. Havia ainda outras camadas, como o fato de eu ser judia. O elemento de que meus avós foram assassinados no Holocausto também entrou como elemento de desqualificação. Para mim isso foi absolutamente chocante: mulher brasileira, judia e com simpatias, relações com religião afro-brasileira, que é uma coisa de escravo, preto, africano. Coisa de “gente de segunda classe, preto, africano”. É uma visão colonialista muito forte.

Por sorte, a relatoria teve muito apoio da sociedade civil dentro da Inglaterra. Mas tudo isso foi muito impressionante para mim. Eu não vivi isso em nenhum

*“*Bedroom tax*” refere-se a cortes no benefício social no Reino Unido se for considerado que o beneficiário possui um quarto vago em sua residência [N.E.]

país, e em todos os países fui igualmente incisiva, independente, forte na minha mensagem. A Inglaterra foi o 11º país que visitei.

Conectas: Ainda a respeito da relatoria, especialmente a relação desta com a sociedade civil, como você acha que o mecanismo de ouvir as demandas da sociedade civil ajuda o relator a decidir na investigação?

R.R.: Temos um problema seríssimo no sistema. Há um bloqueio. Só conseguimos operar recebendo denúncias formais, com todas as informações, tudo como deve ser, e em inglês.

Por que só conseguimos operar assim? Por um problema de limitação dos recursos humanos do Alto Comissariado de Direitos Humanos da ONU. O que eles têm disponível, em termos de recursos humanos, para trabalhar com os relatores? Na melhor das hipóteses, há um funcionário por relator. Os relatores, como eu, saem por aí procurando montar projetos, como se fossem ONGs, para buscar recursos visando ter mais apoio. Eu tenho uma equipe de apoio à relatoria aqui na universidade, com ajuda de recursos da Ford Foundation hoje e, em outro momento, da Alemanha. Se você não consegue fazer isso, não consegue trabalhar: tem um funcionário apenas. Esse funcionário tem um problema de tempo: ele tem de preparar as missões conosco, tem de arrumar os relatórios de missão, tem de ajudar a fazer os relatórios temáticos etc. Não há tempo para pesquisar denúncias. E há a limitação de idioma: normalmente, [esses funcionários] são pessoas altamente qualificadas, que falam inglês e pelo menos mais um idioma, mas não falam todos que existem.

Temos um problema de capacidade de resposta. Eu recebo denúncias – até porque a relatoria começou a ficar mais conhecida – pelo menos cinco vezes por dia (por dia!), de lugares diferentes, em idiomas diferentes. Eu recebo documentos em russo, em árabe, em português... Porque eu sou brasileira, eu entendo português, mas não consigo processar tudo.

Só as ONGs anglófonas e internacionais, portanto, conseguem furar o bloqueio e chegar nos relatores. Isso é um problema muito sério.

Conectas: E uma vez que você decide realizar uma missão em um país, como é a sua relação com a sociedade civil local? Você estabelece uma relação com organizações?

R.R.: Sim, isso é muito importante. Fomos aprendendo ao longo do tempo. Todas as missões têm duas agendas. Uma agenda é organizada integralmente pelo governo, na qual nós dizemos que queremos visitar esse e aquele ministério, aquela prefeitura, aquela secretaria. E há uma agenda paralela, da qual o governo nem toma conhecimento, que é uma agenda com a sociedade civil.

Com quem organizamos essa agenda com a sociedade civil? Formalmente, procuramos as instituições nacionais de direitos humanos, principalmente aquelas que estão de acordo com os Princípios de Paris, pois são uma referência. Eventualmente, elas também nos ajudam a encontrar situações, casos e instituições.

Fora isso, sempre procuramos as instituições da sociedade civil que trabalham o tema do direito à moradia no país. Fazemos o contato com elas e pedimos que se organizem entre si – como é limitado o tempo de visita, o número de reuniões também é limitado – e que nos acompanhem em visitas de terreno. É fundamental que a agenda não seja só de reuniões, que possamos ir às comunidades.

Normalmente, as visitas às comunidades têm o apoio de organizações da sociedade civil que trabalham com direitos humanos. As melhores missões que fizemos foram aquelas nas quais a sociedade civil se organizou nacionalmente e conseguiu abrir espaço para todos, organizar audiências públicas etc. Nos Estados Unidos, há uma coisa maravilhosa, que são as clínicas jurídicas [*legal clinics*], que foram colhendo testemunhos das pessoas e os transcrevendo. Quando chegávamos a cada cidade, havia uma quantidade incrível de testemunhos já colhidos e transcritos.

A questão número um é esse trabalho prévio, de preparação: quanto mais gente da sociedade civil estiver ativa, melhor vai ser a missão. A questão número dois é dar seguimento à missão [*follow-up*]. Se há uma sociedade civil organizada, o *follow-up* acontece. Se não há uma sociedade civil organizada, você nem consegue realizar a missão direito e, depois da missão, pouco acontece.

Sentimos isso em algumas situações. O caso de Ruanda, por exemplo: eu fui ao país, a visita foi importante, fizemos o que pudemos, mas eu não sei muito bem o que vai acontecer como resultado da minha missão. Dei esse exemplo porque é um lugar onde não há uma sociedade civil organizada que trabalhe com direito à moradia, que já estava trabalhando para nos abrir espaços ali. Evidentemente, é compreensível, por estarmos falando de uma situação pós-genocídio. Não é fácil. Enfim, é diferente dos Estados Unidos, da Argentina, por exemplo, que são nações incríveis do ponto de vista da organização da sociedade civil e do *follow-up*. Dei dois exemplos, mas há muitos outros também.

Uma parte das missões eu realizei porque estava trabalhando com a agenda da financeirização. Outra parte realizei porque estava querendo trabalhar com outros temas, como megaeventos, mudanças climáticas etc. Mas outra parte ainda das missões são agendas do Alto Comissariado de Direitos Humanos da ONU, que me foram trazidas porque o Alto Comissariado ou determinadas agências da ONU precisavam investigá-las. Foi muito importante. Assim eu desenvolvi um trabalho muito grande com todo o setor humanitário e de reconstrução pós-desastre. Trabalhei muito com as ONGs e com as estruturas da ONU que operam nesses setores. Foi uma história que começou no Haiti e em Israel e na Palestina e que depois virou uma pauta e forjou uma relação muito importante. Foi com as ONGs humanitárias que pensei e discuti uma parte das Diretrizes sobre Segurança da Posse. As ONGs são muito importantes nesse contexto, mas elas não conseguem alcançar todos os lugares, todas as situações.

Conectas: Uma última pergunta, relacionada aos protestos e à percepção de que a sociedade civil, a legitimidade e representatividade das organizações de direitos humanos estão em questão, tanto porque os mecanismos que existem são muito difíceis de serem usados...

R.R.: É! Os mecanismos são muito formais, controlados, trabalhados em código, e todo código é um elemento de comunicação, mas também de exclusão.

Conectas: Sim. Tanto por isso, quanto pelo fato de os últimos protestos que têm acontecido estarem sendo colocados em outros termos – de justiça social mais do que de direitos –, e não estarem sendo organizados por sindicatos ou movimentos sociais. Então, qual é o lugar, na sociedade civil, para o movimento de direitos humanos? Seria um lugar complementar?

R.R.: Eu não estou acompanhando todos os movimentos, apenas alguns, nos quais o tema da moradia e do direito à cidade foram fortes, e acabaram, por conta disso, chegando a mim como relatora.

Algumas ONGs que operam nos direitos humanos acabaram também participando desses espaços e trazendo, traduzindo e reciclando suas próprias agendas a partir do que estava acontecendo, abrindo-se para o que estava acontecendo. No caso do Brasil, por exemplo, há várias organizações. Eu posso dar o exemplo da Justiça Global, uma ONG que está totalmente voltada a essas manifestações e movimentos. É um exemplo de organização que repensa o seu papel e seu lugar a partir daquilo que está acontecendo ali. Na Turquia também: as ONGs que trabalhavam com a relação do direito à moradia protagonizaram os protestos e continuaram usando, na medida do possível, os mecanismos que podiam. Nós, relatores, procuramos também responder a isso e nos colocar em relação a essas questões. Mas temos de tudo no campo das organizações não governamentais do planeta, desde as fundações de responsabilidade social de empresas, que não têm absolutamente nada a ver com direitos humanos, até ONGs mais especializadas. Acho que o que vai acontecer com elas, assim como com os movimentos sociais que já existiam, depende muito destas ONGs e movimentos se reciclarem e se recolocarem.

Que há uma discussão sobre as formas de representação, e que isso inclui uma discussão sobre as próprias formas de organização da sociedade civil, não tenha dúvida. Que o sindicato está em crise, não há a menor dúvida. Os movimentos sociais no Brasil, e o movimento que acompanho desde o final dos anos 1970, início dos anos 1980, que é o movimento de moradia, também vive um momento de crise. E tem um novo movimento de moradia que emergiu.

Por quê? Aí é toda uma discussão do ciclo histórico brasileiro. Tem a ver com o fato de o movimento social e o sindicato, ao mesmo tempo em que se constituíram como movimento social [e sindicato], também terem constituído os novos partidos – PT, PCdoB, PSB – que surgiram do processo de redemocratização no Brasil. [Esses partidos] levaram a pauta da inclusão e – por uma circunstância que não dá para desenvolvermos aqui, pela evolução histórica do processo de redemocratização no Brasil – não romperam nem com a lógica política predominante, que muitos chamam de PMDBismo, nem com as estruturas tradicionais de poder, porque estabeleceram coalizões com essas estruturas para poder governar – avançaram nessa pauta de inclusão, de distribuição de renda, mas de inclusão via consumo. Eles não deram conta, absolutamente, de pensar uma questão muito mais ampla, que é, justamente, o direito à cidade, a dimensão pública, os serviços públicos de qualidade, os equipamentos públicos de qualidade. E os próprios movimentos sociais abraçaram essa pauta e estão ligados nesse esquema hegemônico político que triunfou.

Agora há uma nova geração – que não tinha nem nascido nos anos 1980 – que já começou outra história, que já nasceu nesse outro patamar e questiona isso de outra forma. Isso faz parte do ciclo histórico, e vejo como muito positivo, porque aquilo que não se rompeu será necessário romper. *Quando e como* já é outra discussão. Seguramente não será nas próximas eleições, pois o que temos aqui é mais do mesmo (no sentido das coalizões e dos modelos). Mas acredito que isso seja um movimento bastante interessante, que ressoa com outras coisas no campo internacional, mas que tem uma enorme especificidade.



PAULO SÉRGIO PINEIRO

Paulo Sérgio Pinheiro já ocupou inúmeros papéis como defensor de direitos humanos. Como militante contra a ditadura militar, fundou a Comissão Teotônio Vilela. Como acadêmico, criou o Núcleo de Estudos da Violência (NEV) da Universidade de São Paulo (USP), onde se aposentou recentemente como professor do Departamento de Ciência Política. Também lecionou nas universidades Brown, Columbia e Notre Dame (EUA), Oxford (Reino Unido)

e *École des Hautes Études en Sciences Sociales* (França). No governo brasileiro, Pinheiro foi Secretário de Estado de Direitos Humanos durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso e relator do primeiro Plano Nacional de Direitos Humanos. Mais recentemente, foi membro e coordenou a Comissão Nacional da Verdade. Na Organização das Nações Unidas (ONU), já foi relator especial para o Burundi (1995-1998) e Mianmar (2000-2008) e especialista independente nomeado por Kofi Annan para elaborar um relatório sobre a violência contra as crianças no mundo, publicado em 2006 – foi comissionado e relator para a Infância também na Comissão Interamericana da Organização dos Estados Americanos (OEA). Ocupa desde 2011 a presidência da comissão independente internacional de investigação sobre a República Árabe da Síria do Conselho de Direitos Humanos.

Talvez por sua longa experiência ocupando papéis tão diferentes e examinando situações tão diversas, Pinheiro é avesso a generalizações e previsões categóricas. Ele não vê grande novidade nas manifestações que tomaram as ruas de países do Oriente Médio à América do Sul, por exemplo, nem acha que representem ameaça aos modelos políticos atuais. “Esse [modelo de protestos, marchas] é um modelo antigo e, de certa maneira, necessário e inevitável, porque o sistema político não dá conta da resolução de todas as contradições”, afirmou, em entrevista concedida à Conectas em março último. “[Mas] não é que os partidos tenham deixado de ter sentido, que os parlamentos não representem mais nada.” Tampouco a linguagem do direito – ou dos direitos – como recurso para obter mudanças sociais está em xeque. Para ele, o Estado é *incontournable*: “Não há como escapar do Estado na sua face boa, a de regular os conflitos e assegurar os direitos. E o direito está incrustado na negociação. A solução do conflito vai sempre ter de ser algo formalizado [pelo Estado].”

Dentro do universo do Estado e do direito, afirma, não há nenhuma outra linguagem, além da dos direitos humanos, que permita “na diversidade universal, algumas exigências fundamentais para o ser humano viver de maneira digna e respeitável”. Segundo Pinheiro, a relevância dos direitos humanos provém de sua capacidade de colocar as vítimas de violações no centro. “[Essa linguagem centra-se] não no discurso do Estado, não nos nacionalismos, não no discurso da competição pelo poder, pelo renome ou pelo prestígio, mas em saber se efetivamente nós estamos sendo eficientes [na defesa das vítimas].”

Nesse sentido, considera Pinheiro, a grande pauta do movimento de direitos humanos para o século 21 deve ser lutar pelo monitoramento e pela real implementação das normas já estabelecidas no sistema internacional. Leia a seguir a entrevista completa.

Original em português.

Entrevista realizada em março de 2014 por Maria Brant (Conectas Direitos Humanos)



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível *online* em <<http://conectas.org/pt/acoes/sur>>.

ENTREVISTA

"FORA DOS DIREITOS HUMANOS NÃO VEJO SOLUÇÃO PARA ATENDER ÀS VÍTIMAS"

Entrevista com Paulo Sérgio Pinheiro

Conectas Direitos Humanos: Como você vê esses protestos recentes, principalmente a partir da Primavera Árabe, como o movimento Occupy, os protestos recentes no Brasil etc.? Acha que podem ser vistos como desafio ao papel das organizações mais tradicionais da sociedade civil, incluindo de direitos humanos, como mediadoras entre demandas da população e os governos? Acha que os protestos estão colocando em xeque o modelo de operação, a representatividade dessas organizações? Qual papel sobra para o movimento de direitos humanos?

Paulo Sérgio Pinheiro: Essas manifestações não podem ser consideradas nem isoladamente, nem como uma via nova. Desde o início da industrialização, sempre houve protestos, desde os trabalhadores de máquinas até os sindicalistas ou anarquistas protestando contra as condições de trabalho, até as marchas... Esse é um modelo antigo e, de certa maneira, necessário e inevitável, porque o sistema político não dá conta da resolução de todas as contradições. A novidade, hoje, deve-se muito ao que ocorreu com as comunicações desde o final do século 20. Quem pensaria que um telefone também poderia ser uma câmera fotográfica? O Facebook, todas essas novas mídias sociais também ajudam na convocação. Mas o modelo é muito antigo. Ocorreu em todas as revoluções, se pensarmos naquelas que ocorreram em toda a Europa, de 1848 até maio de 1968.

É preciso levar em conta, aliás, que, em maio de 1968, durante praticamente um mês de manifestações em Paris, não houve uma morte. Nenhuma! E eram várias classes sociais desfilando, protestando, às vezes até com alguma violência. Então, essa questão da violência policial, do despreparo da polícia em muitos países, é um ingrediente específico a algumas sociedades, como a nossa, mas também em vários países do Norte.

Cada tipo de manifestação tem elementos diversos. É preciso não colocar tudo no mesmo saco: a chamada Primavera Árabe tem elementos específicos da região, dos sistemas autoritários de longevidade bastante extremada, que, num certo momento, aliaram-se ao acesso que a juventude no mundo tem hoje ao noticiário e às redes sociais, o que fez com que passassem a fazer reivindicações novas. Mas não se pode olhar para o que aconteceu na Líbia e querer entender a Síria. Uma

coisa tem muito pouco contato com a outra. A Tunísia, por exemplo, tem décadas de experiência parlamentar. É, historicamente, um regime muito menos repressivo que o Egito ou a Líbia, em que um tirano, com algumas características pessoais, destruiu o Exército, destruiu o governo e, de certa maneira, geria o funcionamento do Estado. Não dá para colocar o Occupy Wall Street e as manifestações de rua no Egito no mesmo saco. Há uma necessidade fundamental, para entender a totalidade, de levar em conta a especificidade. Há traços em comum? Um traço comum é o recurso aos novos instrumentos da mídia social.

A questão da representatividade é uma falsa questão. Dado que a ONU é uma organização dos Estados, a sociedade civil participa de maneira bastante restrita, um pouco mais alargada desde o final do século 20, mas ainda muito limitada. Não acho que essas manifestações de rua que estamos vendo desde o movimento Occupy, até os protestos na Espanha, e os de junho no Brasil e os que continuam a ocorrer, sejam ilegítimas por não serem canalizadas pelas organizações da sociedade civil. Mas há vários papéis contraditórios e suplementares: você tem o povo na rua, tem a manifestação, tem as organizações da sociedade civil e tem até o sistema de partidos. Não é porque há uma manifestação de rua que o sistema de partidos deixou de ser; apesar de muitas vezes o sistema de partidos estar desconectado da realidade expressa nesses movimentos. Mas não é que os partidos tenham deixado de ter sentido, que os parlamentos não representem mais nada. É claro que há muitos parlamentos (como o brasileiro) desconectados das novas demandas, mas isso não quer dizer que teremos que fechar os congressos e imaginar outra sociedade na qual os movimentos de protestos na rua vão governar.

Conectas: Há uma crítica interessante que afirma que às vezes a linguagem de direitos, de normas internacionais, é que despolitiza movimentos sociais de base, levando tudo para a via do litígio...

P.S.P.: Não acredito nessa despolitização, porque há uma dimensão da política que é o confronto, e há o debate, a mobilização. Há o momento da luta, mas há certo momento em que se deve passar para outra etapa. Os Estados são *incontournables*. Não há como escapar do Estado na sua face boa, a de regular os conflitos e assegurar os direitos. E o direito está incrustado na negociação. A solução do conflito vai sempre ter de ser algo formalizado. Por exemplo, o Movimento Passe Livre – o Passe Livre teria que sair por decreto, por uma definição do governo em relação àquilo que eles estão reivindicando, a gratuidade do transporte público.

Fora dos direitos humanos, não vejo solução alguma para atender às vítimas. Na política e na sociedade civil há vários campos de forças, e nesses campos de forças há fases diferentes da luta, fases em termos do conteúdo e também fases em termos da evolução temporal.

Mas acredito que na atuação das Nações Unidas é fundamental trabalhar com as organizações de base, como eu fiz, por exemplo, quando trabalhei para o Secretário-Geral da ONU com a UNICEF, por quatro anos, ao elaborar o relatório mundial sobre a violência contra a criança. Realizamos nove consultas regionais com ativa presença das ONGs, e um conselho consultivo de ONGs monitorou toda a preparação do relatório (seus membros até escreveram um prefácio reconhecendo a participação da sociedade civil).

Conectas: Como relator, como você sabia com quais organizações da sociedade civil falar?

P.S.P.: Como relator, eu tinha contato direto com as entidades, a minha equipe descobria com quem falar. Mas o meu trabalho com a sociedade civil não passava pela autorização do Estado. Nunca um Estado me disse quem eu deveria ir ver. Claro que, por exemplo, no Burundi, que estava em guerra civil, havia um excelente secretário de direitos humanos com o qual eu dialogava. Mas há o momento do Estado e há o momento da sociedade civil. Eu nunca embaralhei as coisas.

Agora, é evidente que na ONU, sendo um organismo de Estados, quem cria os mandatos são os membros do Conselho de Direitos Humanos. Isso é um dado da realidade. Eu me submeto a isso porque acho que não exista um organismo alternativo para levar essas pautas adiante. Talvez sejam minhas próprias contradições, pois também considero desafiador lidar com Estados – acho o Estado algo fascinante. Fico contente de poder dizer coisas, cobrar, reclamar a governantes que em nenhuma outra condição eu poderia dizer. Mas primeiro é preciso acreditar [no que se está fazendo], depois, não se impressionar muito consigo próprio, não esquecer quem conta são as vítimas. As vítimas, você nunca deve esquecê-las. Devem estar no seu radar, mesmo quando você está em um jantar de cerimônia com governantes.

Conectas: Em termos de pautas, a pauta das organizações de direitos humanos era até recentemente muito voltada à normatização. Ainda há algumas questões a serem normatizadas, a serem afinadas, mas muitas organizações acham que a maioria das pautas de direitos humanos já foi normatizada e que agora resta achar formas de garantir a implementação dessas normas...

P.S.P.: Concordo plenamente. Desde a Declaração Universal, fez-se uma caminhada impressionante em termos da especialização das pautas de direitos humanos. Não se trata de dizer: “Agora acabou! Não haverá mais nenhuma convenção”. Não me filio a essa posição. Compactuo com a ideia de não mexermos no que está consolidado. Sou contra rever qualquer convenção, porque mexer em uma convenção significa todos os Estados e suas partes terem que se manifestar novamente. Houve um momento na ONU em que se pensava em reformar os órgãos de tratado e fazer apenas um órgão de tratado para todas as convenções. Eu sempre achei que era um delírio, e felizmente a ideia não prosperou. Até as novas convenções, que tratam de pessoas com deficiências e de imigrantes, têm órgãos de tratado. A Convenção contra a Tortura também é excelente e tem mecanismos nacionais ótimos que estão sendo implementados em todo o mundo. Ninguém pensa, felizmente, em rever a Convenção dos Direitos da Criança. Mas não podemos dizer “Agora acabou”. Em 1948, jamais poderíamos prever... Ou mesmo eu, quando comecei a mexer com essas coisas nos anos 1960, não podia prever que nós teríamos padrões internacionais tão bem definidos. Isso se faz caminhando – outras reivindicações vão aparecer. Os direitos LGTB, por exemplo, isso não existe em convenção alguma. Os pactos internacionais podem ser utilizados, mas... Quem sabe? Talvez um dia vá haver.

Concordo totalmente que o que falta é monitoramento. Os Estados democráticos não realizaram todo o potencial que os padrões definidos pelas Nações Unidas e os mecanismos das Nações Unidas permitem. O Brasil e o México, por exemplo, fazem parte de um grupo de dezenas de países que são os que mais recebem relatores especiais. Eles têm o que chamamos de *standing invitation*, ou convite aberto. Esse mecanismo das relatorias especiais – sobre o qual sou suspeito para falar, porque durante muitos anos fui relator especial para vários países e causas – é, da parte

das Nações Unidas, um dos mecanismos mais decisivos para ajudar as sociedades civis a fazer monitoramento. Não se trata apenas de um monitoramento por parte daqueles países que ratificaram as convenções, mas também na sua interação com a sociedade civil. Por exemplo, a Catarina de Albuquerque, de Portugal, que é uma das melhores reladoras especiais, sobre o direito à água, e a brasileira Raquel Rolnik, relatora do direito à moradia, em todos os lugares em que vão trabalhar diretamente com a sociedade civil. É uma forma também de reforçar o papel da sociedade civil no diálogo com os Estados.

Ou seja, avançamos enormemente com relação ao *standard setting*, normatização, mas não quer dizer que a partir daqui não devemos fazer mais nada. E o próprio mecanismo das Nações Unidas para o monitoramento de direitos humanos progrediu, tanto na esfera dos Estados como na esfera da comunidade internacional, mas há ainda limitações que precisam ser abordadas. Acho que essa é a pauta do século 21. Implementação e monitoramento.

Conectas: Uma questão cara à Conectas é como organizações do Sul conseguem incidir na agenda de direitos humanos, principalmente nos fóruns multilaterais. Em suas passagens pela ONU, você tem algum exemplo de organização, alguma estratégia específica que viu funcionar?

P.S.P.: Há um problema, porque as grandes organizações internacionais estão no Norte, e boa parte desses organismos opera em Nova Iorque ou em Genebra, ou em outras capitais europeias. O mecanismo de relatores especiais temáticos estabeleceu certa ponte com o Sul, porque eles também cuidam dos países do Norte, e eles se aproveitaram da ascensão dessas organizações da sociedade civil. Em pautas específicas, não creio haver muito problema, ainda que eu não conheça muito bem – como meio ambiente e saúde eu sei que há um diálogo permanente com interlocutores dentro do Estado. Mas quando a pauta de um mandato é muito ampla e não específica, fica mais difícil a atuação. Mas o problema de funcionamento das organizações da sociedade civil no Sul, frequentemente, é do acesso a recursos. No caso mais específico da América do Sul, Central e Caribe, o que se requer mais é certa coordenação no Sul. Recentemente tem havido uma tendência que reputo positiva: a formação de conglomerados ou plataformas de entidades trabalhando em torno da mesma temática, como por exemplo os direitos da criança ou a política externa. Há exemplos bem-sucedidos; as ONGs da Índia são extremamente bem-sucedidas na comunidade internacional. E há alguns Estados no Sul – Senegal, por exemplo – que praticam um ativismo muito grande, que talvez estejam mais presentes internacionalmente até do que o Brasil.

Conectas: Com base em toda sua experiência, você acredita que os direitos humanos ainda sejam uma linguagem eficaz para produzir mudanças sociais?

P.S.P.: Como eu estou envolvido com a luta pelos direitos humanos faz 30 anos, eu não atiraria nos meus próprios pés. Acredito, efetivamente, que não exista nenhuma outra linguagem, ou nenhum outro elenco de princípios, que possa permitir, na diversidade universal, o respeito a algumas exigências fundamentais para o ser humano viver de maneira digna e respeitável. Até agora não se encontrou outra referência. Os direitos humanos continuam sendo o horizonte do século 21. Porque

justamente as pautas se tornaram tão bem definidas, tão universalizadas – ninguém repete mais aquela bobajada dos direitos humanos como sendo uma imposição do imperialismo do Norte, e as sociedades civis ajudaram na universalização dos direitos humanos, pois a realidade concreta é confrontada, e requer a referência dos direitos humanos.

Há várias discussões sobre relatórios e relatores; dizem que ninguém lê esses relatórios. Isso não importa. O que importa é que, para as vítimas, eles são relevantes. Pelo menos na minha experiência – escrevi dezenas de relatórios –, as vítimas apreciam o trabalho do relator especial, os trabalhos das comissões de investigação. Para mim, a atividade de direitos humanos que conta centra-se nas vítimas.

Poderia fazer uma citação pedante... Há um diálogo com Mahatma Gandhi em que alguém que trabalhava com ele se aproxima, muito inquieta e assustada, e lhe diz: “Não sei se o que estou fazendo é o certo, se estou na via correta.” E o Mahatma lhe teria dito: “Sempre que v. estiver em dúvida, aplique o seguinte teste: relembre o rosto da pessoa mais carente que v. já encontrou, e se pergunte se o passo que v. estiver dando terá alguma utilidade para ela. Essa decisão contribuirá para que ela restaure o controle sobre sua vida e destino? Ela ganhará algo com aquilo? Então suas dúvidas desaparecerão.”

O que é fantástico nos direitos humanos é que as vítimas de violações ocupam a centralidade. Não é o discurso do Estado, não são os nacionalismos, não é o discurso da competição pelo poder, pelo renome ou pelo prestígio, mas é saber se de fato nós estamos sendo eficientes para as vítimas. Daí a importância não só dos parâmetros internacionais, mas do monitoramento e da implementação. Nós devemos servir aos melhores interesses das vítimas – é o termo que se usa na Convenção dos Direitos da Criança: *best interest*, o melhor interesse da crianças. Eu diria que o teste é: servimos aos melhores interesses das vítimas? Não há melhor maneira de atendermos essas necessidades do que a gramática, os princípios, a doutrina, enfim, a referência dos tratados e dos pactos internacionais de direitos humanos.



KUMI NAIDOO

Kumi Naidoo possui uma perspectiva única sobre o que significa trabalhar internacionalmente a partir do Sul Global. E a partir do Norte. Nascido na África do Sul, em 1965, Naidoo é Diretor Executivo do Greenpeace desde 2009, sendo o primeiro africano a chefiar a gigante organização internacional para o meio ambiente. Antes de entrar para o Greenpeace, ele foi ativista contra o *apartheid* em seu país natal, chefiou uma organização internacional com sede no Sul – a Civicus – e liderou iniciativas globais como a Campanha Global de Ação contra a Pobreza e a Campanha Global de Ações pelo Clima.

O tipo de pessoa que nunca está feliz dentro de um escritório, Naidoo foi preso e deportado várias vezes, lutando pelos direitos humanos e pela justiça ambiental e mais recentemente pela ocupação de uma plataforma de petróleo no Ártico, em 2011. Talvez surpreenda o fato de que ele sempre transitou nos mais altos círculos entre aqueles que combate, tendo sido convidado muitas vezes para participar de reuniões como as da ONU e do Fórum Econômico Mundial. Mas ele não se deixou impressionar. Na entrevista a seguir, concedida à Conectas em maio passado, Naidoo convida defensores de direitos humanos a praticarem a desobediência civil e a questionarem a participação da sociedade civil em reuniões de alto escalão, além de desafiar conceitos consagrados, como o Estado de Direito.

“O Estado de Direito consolidou todas as injustiças do mundo existentes antes do Estado de Direito”, diz ele. “Precisamos de uma nova leitura diferenciada, mais crítica, do que exatamente o Estado de Direito significa nesse contexto de extrema injustiça em que os poderosos da sociedade podem escapar impunes de assassinatos, para que assim possamos assegurar que a justiça não seja negada à maior parte das pessoas.”

Mas como obter mudança? Para ele, estratégias como o *advocacy* em alto nível têm poucas chances de sucesso. Presença constante em reuniões de alto nível em Nova York, Genebra e até mesmo Davos, Naidoo adverte para o perigo das organizações “confundirem acesso com influência” – isto é, serem utilizadas apenas para conferir legitimidade a essas reuniões. “Alguns funcionários estão assinalando o campo onde se lê: ‘sociedade civil consultada’, ‘contribuição da sociedade civil obtida’ porque alguns de nós estiveram na reunião. Mas, muitas vezes, temos o direito de falar, mas não temos o direito de sermos ouvidos apropriadamente.”

Sua solução é uma combinação entre *advocacy* e ação direta. “Se você apostar todas as fichas no *advocacy* e não tiver um corpo de filiados e não puder praticar a desobediência civil, os políticos vão continuar a fazer o que vêm fazendo há décadas e décadas: eles fazem discursos bonitos, nos ouvem, e então nos ignoram.”

Para ele, a resposta é a desobediência civil. “Sempre que a humanidade foi confrontada com grandes injustiças ou desafios – o direito das mulheres ao voto, a escravidão, o colonialismo, os direitos civis nos Estados Unidos, o *apartheid* na África do Sul –, essas questões só avançaram quando homens e mulheres honestos se levantaram e disseram ‘Agora chega!’. As pessoas estavam dispostas a irem para a prisão, se necessário; estavam dispostas a colocar suas vidas em risco, se necessário.”

Leia a seguir a entrevista completa com Naidoo, em que ele também fala sobre temas como o direito ao protesto pacífico, o aprisionamento corporativo da democracia e as estratégias de participação dos filiados ao Greenpeace.

Original em inglês. Traduzido por Adriana Gomes Guimarães.

Entrevista realizada em maio de 2014 por Maria Brant (Conectas Direitos Humanos)



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível online em <<http://conectas.org/pt/acoes/sur>>.

ENTREVISTA

“O ESTADO DE DIREITO CONSOLIDOU TODAS AS INJUSTIÇAS QUE EXISTIAM ANTES DELE”

Entrevista com Kumi Naidoo

Conectas Direitos Humanos: Você nasceu na África do Sul, você trabalhou durante muito tempo para a Civicus, que é uma organização internacional baseada no Sul, e depois trabalhou para o Greenpeace – que é uma organização internacional do Norte. Em sua opinião, quais foram os principais desafios que você enfrentou enquanto trabalhava internacionalmente a partir do Sul e qual é a diferença agora que você está baseado no Hemisfério Norte?

Kumi Naidoo: Boa pergunta. Eu acho que o grande desafio é que ainda vivemos em um mundo onde muitos dos avanços intelectuais fundamentais em nossos campos – a vanguarda em matéria de direitos humanos, ciência ambiental e assim por diante – ainda são bastante dominados pelo Norte, pelos países desenvolvidos. Quando você tem organizações da sociedade civil localizadas no Sul, como a Conectas, no Brasil, e a Civicus, na África do Sul, isto esfrega a realidade na cara deles e é como se dissessem que, de fato, a maioria das pessoas vive no Sul Global e, na verdade, é de lá que o motor que move o pensamento, as ideias, as compreensões conceituais e assim por diante precisam vir. Então, ao mesmo tempo em que penso que existem grandes vantagens em se trabalhar a partir do Sul Global, acho que ainda há uma percepção de que, na verdade, a excelência só vem do Norte e ainda precisamos quebrar isso.

Trabalhando agora a partir do Norte, eu diria que existem, de fato, capacidades excepcionais aqui, mas essas capacidades não necessariamente relevantes para o contexto. As pessoas podem ter uma compreensão conceitual de um determinado assunto e podem ser muito, muito boas na análise em nível teórico, mas, na verdade, como isso se desenrola em um país onde a governança é diferente... Certas noções de espaço democrático são dadas como certas em alguns lugares, mas isso não é a realidade de muitos países. Isso é extremamente desafiador e diferente. Uma das coisas que as organizações internacionais, incluindo as ONGs, por vezes fazem é subestimar a importância do conhecimento contextual. Considere o Brasil como exemplo: você pode ser um especialista teórico sobre as florestas, mas se você não viveu na Amazônia, se você não respirar a Amazônia, se você não se envolver de fato com as comunidades indígenas da Amazônia para entender como organizar as coisas, você pode até ter o conhecimento teórico, mas não a prática. Por isso, precisamos que os povos do Sul Global sejam mais assertivos sobre o poder e a importância do conhecimento contextual. O que estou dizendo é que eu acho que –

sim, há competências técnicas relevantes em grandes ONGs internacionais, mas essas capacidades não são necessariamente aquelas enraizadas na compreensão contextual de maneira clara e forte o suficiente para empreender campanhas de sucesso, muitas vezes.

Conectas: Você sente alguma diferença na sua capacidade de influenciar a agenda internacional ou de ter acesso a lugares como a ONU ou algum grande fórum internacional, agora que você trabalha a partir do Norte?

K.N.: Historicamente, eu acho que a ONU era mais acessível às pessoas que estavam localizadas onde a ONU estava localizada, em Nova York, em Genebra, em Viena; e, anteriormente, a ONU e outras organizações internacionais, como o Banco Mundial, se encontravam na confortável posição de ter representantes da Oxfam, Save the Children, Action Aid, CARE e assim por diante, para serem seus principais interlocutores. O que está mudando é que, cada vez mais, também porque alguns de nós do Sul têm argumentado nesse sentido, essas instituições estão reconhecendo a necessidade de ter vozes muito mais diversas representadas nesses fóruns. Tenho percebido um esforço grande das pessoas que organizam as várias conferências da ONU para trazer a perspectiva do Sul para dentro delas. E cada vez mais, até mesmo as ONGs internacionais, quando têm planos de impulsionar alguma proposta importante na Assembleia Geral da ONU, trazem mais líderes do Sul, enquanto no passado o pensamento costumava ser “bem, temos cinco pessoas aqui em Nova York – isso é o suficiente”. Elas estão reconhecendo um pouco mais a importância simbólica, bem como a importância de conteúdo, de se ter as pessoas que são mais afetadas pelos problemas sobre os quais estamos falando para que tenham a capacidade de expressar essas opiniões.

Conectas: Sobre a representação: O Greenpeace é uma das principais organizações da sociedade civil de filiação individual do mundo, mas ao mesmo tempo sei que vocês recebem doações não apenas de indivíduos, mas também de fundações...

K. N.: A maioria dos nossos recursos vem de indivíduos. E nós não recebemos dinheiro do governo ou de empresas. Nós recebemos sim certas quantias de fundações e fundos, mas apenas daqueles que atendem a certos critérios éticos. Por exemplo, nós provavelmente não aceitaríamos dinheiro da Fundação Gates, apesar de ser uma fundação, porque eles apoiam os OGM (Organismos Geneticamente Modificados) e tudo aquilo. Se o dinheiro da fundação viesse de combustíveis fósseis, por exemplo, ou da destruição do oceano ou da destruição de florestas, então nós não o aceitaríamos. Então, para nós, dinheiro vindo de fundações é algo um pouco mais difícil.

Conectas: E como vocês se comunicam com seus filiados? Eles influenciam os planos ou a agenda do Greenpeace? E como é que isso funciona?

K.N.: Sim, eles influenciam, mas serei honesto com você: não tanto quanto eu gostaria que eles influenciassem, e essa é uma das mudanças que estamos enfrentando como parte de nossa nova estratégia. Estamos tentando dar mais voz aos nossos filiados, voluntários e apoiadores.

Isso varia de país a país, de modo que na Espanha e na França os apoiadores têm um papel grande, votam formalmente para o conselho e assim por diante. Na Alemanha,

os apoiadores e voluntários são consultados sobre os elementos-chave do programa. Mas sendo totalmente honesto, gostaria que tivéssemos uma forma muito mais sistemática de obtenção da opinião dos nossos apoiadores.

A dificuldade é que é muita gente. Se considerarmos apenas os colaboradores financeiros, existem mais de 3 milhões. Se você considerar todos os voluntários cibernéticos, estaremos falando de cerca de 20 milhões de pessoas. Então é um pouco difícil. Nós fazemos muitas pesquisas junto aos filiados sobre questões específicas. Às vezes, se eu quiser obter opiniões sobre algo, fazemos uma amostragem. Enviamos uma pesquisa sobre um assunto para 10.000 pessoas e então obtemos seus comentários a esse respeito. Se a enviássemos para todos, levaria cerca de três meses para processar os resultados.

Mas realmente não é tão bom como eu acho que precisaria e poderia ser. Como parte de nossa nova estratégia, estamos trabalhando para melhorar isso.

Conectas: Como você combina metas de ação direta e objetivos de longo prazo? Isso é possível? Usando metas e estratégias de longo prazo para trabalhar na definição da agenda – qual é o lugar da ação direta e qual é o lugar do "advocacy"?

K.N.: Excelente pergunta. Eu acho que ambos são importantes e ambos são necessários, mas o problema é que a ação fala mais alto que as palavras.

Muitas vezes, as organizações da sociedade civil cometem o erro de confundir acesso com influência. Só porque temos acesso à ONU ou ao Conselho de Direitos Humanos, etc., isso significa que exercemos influência? Frequentemente, participamos dessas reuniões e fornecemos legitimidade a elas, mas não estamos necessariamente obtendo os resultados que queremos. Algum funcionário, seja ele intergovernamental ou governamental, está assinalando o campo onde se lê: "sociedade civil consultada", "contribuição da sociedade civil obtida", porque alguns de nós estivemos na reunião. Mas, muitas vezes, temos o direito de falar, mas não temos o direito de sermos ouvidos e escutados adequadamente.

Falei em muitos eventos de *advocacy* de alto nível da ONU – em que, se havia chefes de Estado envolvidos, eles apenas vinham, falavam e saíam. E, geralmente, seus discursos eram feitos por algum funcionário e eles apenas o liam. Nós, por outro lado, às vezes reagimos de maneira muito orgásica a esse respeito – “Oh, uau! Estamos com os chefes de Estado, blá blá blá” – quando, na verdade, é apenas um teatro, um jogo.

Eu não estou dizendo que não deveríamos falar, que não deveríamos nos envolver nesses diálogos. Eu acredito que quando nós usamos essas duas estratégias em conjunto é que, de fato, o *advocacy* funciona melhor.

Digamos, na Rio+20, se eu estivesse em uma reunião com Ban Ki-moon, onde eu levantasse a questão da necessidade de dar mais voz aos povos indígenas nessas conversas, porque os povos indígenas, na verdade, mostraram mais sabedoria sobre como cuidar do meio ambiente do que as chamadas partes civilizadas do mundo. (Se você e eu fôssemos as duas últimas pessoas deste planeta e se escrevêssemos a história do planeta, provavelmente diríamos que, na verdade, as pessoas mais civilizadas do planeta foram os povos indígenas, e aqueles que tentaram supostamente civilizá-los eram os selvagens). Então, em uma questão como essa, na tentativa de incentivar a ONU a fazer a coisa certa em relação aos povos indígenas, por exemplo, o melhor cenário é quando há também pessoas do lado de fora protestando, organizadas. Isto é o que é chamado de estratégia *insider-outsider*. Somos mais fortes internamente, quando estamos mais visíveis e fortes externamente. Porque eles podem facilmente nos ignorar se pensarem “essas duas ou três pessoas são apenas intelectuais com boas ideias e são bem-intencionados, mas podemos ignorá-los, porque eles não têm um corpo de filiados”.

Sobre a ação direta em si e necessidade de se engajar na desobediência civil: Sempre

que a humanidade foi confrontada com grandes injustiças ou desafios – o direito das mulheres ao voto, a escravidão, o colonialismo, os direitos civis nos Estados Unidos, o *apartheid* na África do Sul –, essas questões só avançaram quando homens e mulheres honestos se levantaram e disseram “Agora chega!”. As pessoas estavam dispostas a irem para a prisão, se necessário; estavam dispostas a colocar suas vidas em risco, se necessário.

Agora, neste momento da história, temos presenciado uma convergência de crises – crise da pobreza em curso, o aprofundamento da crise climática, a crise financeira, a crise da igualdade de gênero, a crise em torno de serviços básicos – em um espaço muito curto de tempo. Alguns chamaram isso de “a tempestade perfeita”. Em um livro que escrevi em 2010 eu chamei isto de “o ponto de ebulição”. Se você olhar para qualquer uma das outras crises ou injustiças que eu mencionei, a escravidão afetou pessoas de países que foram conquistas da escravidão, o colonialismo afetou os países que foram colonizados, o *apartheid* afetou as pessoas no meu país, a falta de direitos civis afetou o povo nos Estados Unidos. Mas quando olhamos para as ameaças atuais, especialmente quando você inclui a ameaça climática, os desafios que agora enfrentamos são mais importantes do que todos os anteriores, porque, sim, é verdade que é uma terrível injustiça que as pessoas que estão enfrentando os primeiros e mais brutais impactos do clima são de países em desenvolvimento e muitas vezes são de realidades de consumo e de emissão de carbono muito baixas, mas a realidade é que temos que consertar isso, como países ricos e pobres que agem em conjunto para garantir o futuro de todos os nossos filhos e netos.

Temos essa realidade e quem são as pessoas que celebramos hoje como figuras históricas que devem ser fontes de inspiração? Mahatma Gandhi, Nelson Mandela, Rosa Parks, Martin Luther King. São pessoas que foram para a prisão por longos períodos, pessoas que foram assassinadas no decorrer de seu trabalho. Como uma avó americana disse uma vez: “Se você quiser fazer uma omelete, você tem que quebrar alguns ovos”.

A propósito, não se trata de salvar o planeta, porque, na verdade, o planeta não precisa ser salvo. Se a humanidade seguir em frente até o ponto em que não possa mais existir no planeta, o planeta ainda estará aqui. Ele será marcado e surrado pelos crimes humanos contra ele, mas ele estaria, na verdade, em uma situação melhor, porque as florestas voltariam a crescer, os oceanos se reabasteceriam e assim por diante. A luta não é sobre salvar o planeta, a luta consiste em assegurar que a humanidade possa coexistir com a natureza de forma mutuamente interdependente por séculos e séculos vindouros. Em outras palavras, a luta é para proteger o futuro dos nossos filhos e netos.

Uma coisa com a qual as comunidades de direitos humanos contribuem um pouco mais é o fortalecimento de todo esse corpo de conhecimentos em torno do que eu chamaria de solidariedade intergeracional e direitos intergeracionais. A nossa atual geração de líderes [mensageiros] está nos conduzindo como se não houvesse outras gerações após a nossa, nossos padrões de consumo já são uma vez e meia superiores ao que este planeta atualmente pode suportar.

Nesse sentido, apenas para voltar onde começamos, não estou dizendo que o *advocacy* não é importante e que somente as ações são importantes. Ambos são importantes de maneiras diferentes. Contudo, se você apostar todas as fichas no *advocacy* e não tiver um corpo de filiados e não puder praticar a desobediência civil, os políticos vão continuar a fazer o que vêm fazendo há décadas e décadas: eles fazem discursos bonitos, nos ouvem, e então nos ignoram.

As únicas mudanças que estamos vendo, seja a derrubada de Mubarak ou a derrubada do governo do Iêmen e assim por diante, acontecem quando os cidadãos dizem: “Chega! Estamos preparados para ocupar as praças, e atirem se quiserem, mas não vamos sair”. Esse é o espírito que precisamos ver em todas as áreas da atividade social, seja a igualdade de gênero, os direitos indígenas ou certamente o clima.

Conectas: No ano passado tivemos muitos protestos de rua no Brasil, e o problema é que, se as organizações de direitos humanos estão envolvidas na ação direta, o governo diz “você são vândalos, são criminosos, estão descumprindo a lei; como vocês querem que respeitemos a lei se vocês mesmos não a respeitam?”. Isso não torna a situação ilegítima, mas é muito mais difícil de justificar, perante o público em geral, a razão de se estar fazendo isso.

K.N.: Nós da comunidade de direitos humanos temos um dilema sobre o Estado de Direito e como nos relacionamos com o Estado de Direito. Em grande medida, somos escravos do Estado de Direito, mas o Estado de Direito não é um conceito de mil anos de idade. O Estado de Direito foi introduzido pelos poderosos. Alguns de nós lutamos por certas coisas na África do Sul, lutamos pela Constituição, para que fosse progressiva, etc. —, mas os governos devem saber que não vamos aceitar que o direito ao protesto pacífico seja considerado ilegítimo.

É extremamente importante que estes protestos permaneçam pacíficos. Os governos tendem a generalizar. Isto é totalmente inaceitável. Em muitos, muitos casos, mesmo nos chamados países democráticos como o Canadá, eu posso lhe fornecer evidências que mostram que, quando houve manifestações de violência, como em Quebec, há alguns anos, quando a reunião Three Amigos* aconteceu, foi provado para além de qualquer dúvida que a pessoa que estava instigando a violência era um funcionário da Real Polícia Montada do Canadá. Ele foi descoberto porque usava sapatos do uniforme policial. Você pode ver em um vídeo. É ele que diz: “Vamos jogar pedras!”. As pessoas então dizem: “Não, não, não! Este é um protesto pacífico, por favor, ponha as pedras para lá”. E alguns disseram: “Ei! Vejam! Ele está usando botas da polícia!”. Ele, então, corre, e a polícia abre um corredor e o leva. Eles negaram o ocorrido por alguns dias, mas, eventualmente, tiveram que admitir.

Então, vamos dizer aos governos que “O direito ao protesto pacífico é um direito do qual não desistiremos”. Digamos para a presidente Dilma e para todos os demais: “Não adianta celebrar Mandela, Martin Luther King e Gandhi e assim por diante e, em seguida, negar exatamente a mesma coisa pela qual eles lutaram, que foi a democracia”. Democracia não é preencher uma cédula a cada quatro ou cinco anos. Trata-se do direito de ser capaz de participar ativamente na vida pública, inclusive entre os períodos eleitorais, de forma que nos permita mostrar o nosso apoio ou nossa oposição às políticas aplicadas pelos nossos governos.

Voltando ao Estado de Direito: basicamente, o Estado de Direito consolidou todas as injustiças do mundo que existiam antes do Estado de Direito. O Estado de Direito se tornou o queridinho dos poderosos e quase uma ameaça aos fracos. Porque, se você considerar o julgamento de O. J. Simpson, ele é um exemplo de como, se você for rico, você pode usar o sistema legal e escapar impune de um assassinato. Meu melhor exemplo: o HSBC estava envolvido em uma enorme lavagem de dinheiro para os cartéis de drogas no México. Todas as evidências foram encontradas, e o governo dos EUA poderia tê-los levado ao tribunal e condenado os gerentes e diretores que estavam envolvidos nisto. Mas resumiram tudo a uma multa de US\$ 1 bilhão, que não chega a ser equivalente a uma semana dos lucros do HSBC. Mas, na Califórnia, um jovem afro-americano ou latino é pego três vezes seguidas com um baseado no bolso e passa anos na prisão. Por anos, se alguém me perguntasse se eu apoiava o Estado de Direito, eu diria: “É claro que eu apoio”. Mas eu não estou dizendo que temos que jogar fora o Estado de Direito irrestritamente. Precisamos de uma nova leitura diferenciada, mais crítica do que exatamente o Estado de Direito significa nesse contexto de extrema

*Nota do Editor: Cúpula de Líderes da América do Norte entre Canadá, México e Estados Unidos.

injustiça em que os poderosos da sociedade podem escapar impunes de assassinatos, para que possamos assim assegurar que a justiça não seja negada à maior parte das pessoas.

Conectas: Minha última pergunta seria justamente sobre isso: se os direitos humanos ainda são uma linguagem eficaz para lidar com as injustiças e promover a mudança social. Por exemplo, se os principais violadores não são atores estatais, mas sim as grandes empresas, e os direitos humanos são dirigidos para os Estados, como é que vamos lidar com esse tipo de injustiça e promover mudança social? Temos isso em comum com o movimento ambiental, não?

K.N.: Esta é uma resposta complicada.

Em primeiro lugar, o que é a democracia? A democracia deveria nivelar as carteiras de pessoas ricas através das cédulas de votação. As cédulas deveriam nivelar as carteiras, para equalizar as vozes das pessoas comuns e daquelas pessoas que têm o poder. Hoje, para ser totalmente honesto, nossas democracias foram aprisionadas pelos poderosos interesses econômicos na sociedade.

Os Estados Unidos podem ser mais bem descritos hoje, em minha opinião, como a melhor democracia que o dinheiro pode comprar. Existem três tipos de pessoas que podem concorrer com êxito a um cargo político nacional nos EUA: os ricos, os muito ricos e os obscenamente ricos. Nossos sistemas eleitorais foram aprisionados. O dinheiro do setor empresarial poluiu a democracia americana a tal ponto que, se olharmos do ponto de vista do clima, mesmo que estejamos assistindo a sérios impactos climáticos nos Estados Unidos, o que você vê é... Para cada membro do Congresso nos Estados Unidos, há entre três e oito lobistas em tempo integral pagos pelas indústrias de petróleo, carvão e gás para garantir que nenhuma legislação climática progressiva seja aprovada. Basicamente, eles estão comprando os políticos que precisam desse dinheiro para concorrer a um cargo político.

Em muitos países ao redor do mundo hoje, os representantes políticos eleitos por nós estão completamente impotentes. Sua existência depende do poder das corporações. Temos que deixar o dinheiro fora da democracia, fora de nossas políticas democráticas. Temos de voltar a alguns dos princípios básicos da democracia, um dos quais é a igualdade de vozes, o que certamente não existe na maioria dos sistemas políticos em todo o mundo hoje. Em muitos países, temos a forma da democracia sem a substância da democracia. Muito do que hoje chamamos de democracias não são na verdade democracias e sim oligarquias liberais – o que significa que elas têm a forma de eleições. No entanto, as eleições, creio eu, não equivalem mais à democracia. Quando as mulheres não podem participar de forma justa, quando as perspectivas da classe trabalhadora não são ouvidas, quando indígenas são marginalizados, você não pode chamar isso de uma democracia efetivamente operante que ouve várias vozes – e hoje eu diria que as eleições se tornaram um exercício predeterminado de legitimação da elite. Pense nisso, hoje em dia, quando as pessoas vão votar, elas não vão votar no melhor candidato, elas vão votar no candidato menos pior. Essa é a situação em muitos, muitos países. O que isso significa para o ativismo? Para o ativismo e para a sociedade civil, isso significa que não temos o luxo de dizer: nós apenas nos concentramos em empresas ou apenas nos concentramos em alguns governos. Temos que nos concentrar em ambos, e se não formos capazes de nos concentrar no papel das corporações eu acredito que não estaremos desempenhando nosso pleno potencial e nossa missão como sociedade civil.



sur

Direitos Humanos em Movimento

Temas

JANET LOVE

Estaríamos despolitizando o poder econômico?
A deliberada irresponsabilidade corporativa e a resposta burocrática dos defensores de direitos humanos

PHIL BLOOMER

Os direitos humanos são uma ferramenta eficaz para a mudança social? Uma perspectiva sobre direitos humanos e empresas

GONZALO BERRÓN

Poder econômico, democracia e direitos humanos.
Um novo debate internacional sobre direitos humanos e empresas

DIEGO LORENTE PÉREZ DE EULATE

Problemas e desafios das organizações e redes de migrações e direitos humanos na Mesoamérica

GLORIA CAREAGA PÉREZ

A proteção dos direitos LGBTI, um panorama incerto

ARVIND NARRAIN

Brasil, Índia, África do Sul:
Constituições transformadoras e seu papel nas lutas LGBT

SONIA CORRÊA

Potências emergentes: Seria a sexualidade e os direitos humanos um assunto secundário?

CLARA SANDOVAL

Justiça de transição e mudança social



JANET LOVE

Janet Love é Diretora Nacional do Centro de Recursos Legais (LRC) desde janeiro de 2006, além de membro da Comissão Sul-Africana de Direitos Humanos desde 2009. Ela é ativista contra o apartheid desde 1974 e esteve envolvida com o movimento sindical e com o Congresso Nacional Africano antes e durante os 10 anos que passou no exílio. Estudou nas Universidades de Witwatersrand e de Londres e é pós-graduada em Administração Pública, Gestão de Desenvolvimento e Economia.

RESUMO

Este artigo centra-se no debate internacional sobre empresas e direitos humanos, a fim de examinar se a linguagem de direitos humanos utilizada atualmente é capaz de produzir mudança social ao remediar as injustiças econômicas. A autora critica as atuais diretrizes internacionais dessa área por não resultarem, na prática, em uma maior responsabilidade empresarial; pela ausência de remédios, restituição e reparação para as vítimas e, em particular, pela falta de sanções do Estado; e pelo não reconhecimento das empresas como atores sociais cujo poder deve estar condicionado a obrigações primordiais de direitos humanos, e não à boa conduta voluntária. Como consequência, a autora descreve algumas alternativas e/ou mecanismos adicionais buscados pelos defensores de direitos humanos e alguns Estados para lidar com o enorme crescimento da desigualdade econômica, incluindo as recentes propostas de um tratado vinculante. A autora conclui o artigo com questionamentos sobre o futuro do trabalho dos defensores de direitos humanos na área de empresas e direitos humanos.

Original em inglês. Traduzido por Adriana Gomes Guimarães.

Recebido em julho de 2014.

PALAVRAS-CHAVE

Injustiça econômica – Nações Unidas – Comissão Africana – Empresas e Direitos Humanos – Ruggie



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível *online* em <<http://conectas.org/pt/acoes/sur>>.

ESTARÍAMOS DESPOLITIZANDO O PODER ECONÔMICO? A DELIBERADA IRRESPONSABILIDADE CORPORATIVA E A RESPOSTA BUROCRÁTICA DOS DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS

Janet Love

A questão em torno do engajamento com as empresas claramente domina o trabalho das organizações de direitos humanos do Sul Global. Menos claras, no entanto, são algumas das principais questões que se relacionam com essa frente de luta. Este artigo procura levantar algumas dessas questões, tendo especialmente em conta o debate internacional sobre o estabelecimento de normas na área de empresas e direitos humanos. Em última análise, este artigo pretende descobrir se a linguagem de direitos humanos, como vem sendo usada até agora no debate internacional, seria capaz de produzir mudança social ao remediar as atuais injustiças econômicas.

Para esclarecer, os defensores de direitos humanos têm um papel crucial a desempenhar na promoção do respeito corporativo pelos direitos humanos, bem como na aplicação dos mesmos, inclusive expondo e buscando soluções para as violações cometidas por empresas. Apesar disso, há uma piora na resposta por parte de atores estatais e não estatais, que inclui ameaças de proibição e/ou restrição do trabalho das organizações da sociedade civil (OSCs), falta de respeito pelo Estado de Direito e pelas decisões dos tribunais, além de ameaças e ataques contra os defensores que trabalham com questões relacionadas ao tema de empresas e direitos humanos. Com este cenário em mente, este artigo, em primeiro lugar, esboça as estruturas internacional e regional nas quais estão inseridos as empresas e os direitos humanos. Em segundo lugar, ele descreve brevemente alguns dos desafios enfrentados pelos defensores de direitos humanos na luta contra a injustiça econômica. Por fim, ele revela algumas das alternativas propostas por defensores de direitos humanos e Estados para aumentar a responsabilidade das empresas.

1 Estrutura internacional e regional de direitos humanos

Os Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos (Princípios Orientadores) afirmam que os mesmos se aplicam a todas as empresas, incluindo as transnacionais, “independentemente de seu tamanho, setor, localização, propriedade e estrutura” (UNITED NATIONS, 2011, principle 14). No entanto, o foco é a criação de uma obrigação positiva para os Estados – e não para as empresas – para que esses princípios sejam aplicados de forma que prestem atenção aos direitos e às necessidades dos indivíduos ou grupos que correm elevado risco de se tornarem vulneráveis ou marginalizados devido à conduta empresarial. Eles exortam as empresas a evitar a violação de direitos humanos conforme expresso no direito internacional e a tomarem providências em relação aos impactos adversos sobre os direitos humanos em que possam estar envolvidas. Em nenhum momento há qualquer sentimento de obrigação claro, com potencial sanção para as empresas. É como se os mecanismos internacionais não contassem com a possibilidade de exercer sanções contra empresas, como ficou claramente demonstrado, por exemplo, através das ações e decisões tomadas pela Organização Mundial do Comércio (OMC) e por instituições financeiras, como parte da “guerra global contra o terror”.

Os Princípios Orientadores reconhecem o dever das empresas de consultar os defensores de direitos humanos sobre o desenho e o impacto dos projetos. Eles também reconhecem que as empresas têm o dever de garantir que “as atividades legítimas e pacíficas de defensores de direitos humanos não sejam obstruídas” (UNITED NATIONS, 2011, commentary to principle 26).

A Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Direitos dos Povos (ACHPR) adotou uma resolução em 2012 (THE AFRICAN COMMISSION ON HUMAN AND PEOPLES’ RIGHTS, ACHPR/Res. 224, 2012), enfatizando o impacto das violações de direitos humanos nas comunidades rurais da África e convocou a participação máxima e efetiva das comunidades locais nos projetos em suas terras. Em 2013, a ACHPR também adotou uma resolução (THE AFRICAN COMMISSION ON HUMAN AND PEOPLES’ RIGHTS, 2013), anotando em seu preâmbulo que a fuga ilícita de capitais da África “leva à perda de bilhões de dólares todos os anos” e pediu um estudo sobre o impacto disso sobre os direitos humanos na África.

Apesar disso, os conflitos sociais envolvendo empresas de petróleo, gás e mineração (ou extrativa) têm levado a demandas por parte da ACHPR – e do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) – para que o governo intervenha; mas parece ter havido pouco ou nenhum esforço para pressionar as empresas a cumprir suas obrigações (COLLINS; FLEISCHMAN, 2013). Em vez disso, o discurso internacional sobre empresas e direitos humanos tem se concentrado principalmente em entender os obstáculos que impedem as vítimas de terem garantido um remédio efetivo, em vez de eliminar esses obstáculos (AMNESTY INTERNATIONAL, 2014). Os defensores dessas comunidades contra as violações de direitos são particularmente vulneráveis. Em muitos casos, quando as vítimas tentaram fazer uso tanto de mecanismos judiciais quanto extrajudiciais na busca de um remédio efetivo, elas não tiveram sucesso e, conseqüentemente, continuaram a sofrer as violações. Além disso, com passar do tempo a probabilidade de se conseguir um remédio torna-se cada vez menor.

2 Defensores de direitos humanos e o poder econômico

As experiências dos ativistas que trabalham com empresas e direitos humanos e as obrigações de promover e cumprir os direitos tanto por parte de atores estatais quanto não estatais, bem como os relatórios de ONGs internacionais e de especialistas da ONU, apontam para um agravamento das violações contra eles, aumentando as dificuldades em relação às suas operações e elevando as restrições e represálias por eles enfrentadas.

Estes defensores de direitos humanos estão enquadrando essas questões em um contexto de direitos, ressaltando as disparidades de acesso à justiça, ação e voz. Essa disparidade é provocada principalmente pelo aumento da lacuna entre ricos e pobres. A questão sobre até que ponto os defensores de direitos humanos podem e/ou devem enquadrar e situar as lutas pelos direitos humanos como sendo parte das lutas em torno das estruturas de poder econômico é algo que ainda precisa ser melhor discutido. O discurso atual em torno dos direitos humanos e da democracia permite amplas alianças e não necessariamente exige clareza sobre o que constituiria a justiça econômica e como isso poderia acontecer. Por isso, muitas vezes não consegue fornecer uma base para o engajamento de ativistas ou constituir uma convocação que incentive as pessoas a terem esperanças em relação ao fim das disparidades.

Por exemplo, a mineração tem sido historicamente o sustentáculo da economia sul-africana e moldou tanto o seu tecido social quanto o ambiental. As paisagens urbana e industrial foram influenciadas drasticamente de acordo com a localização dos minerais. A indústria de mineração continua a ser importante para a economia e tem um papel fundamental a desempenhar no apoio às aspirações de desenvolvimento e crescimento. Contudo, não obstante o advento da democracia há 20 anos, neste período o setor não só teve impactos negativos sobre o meio ambiente, como também ficou conhecido por práticas desiguais, aparentemente sacrossantas, que resultaram em violações de direitos humanos (das comunidades e dos empregados) e na perda de vidas. Em vez de contribuir para a ampla capacitação econômica, especialmente dos trabalhadores e das comunidades diretamente envolvidos e afetados, ela tem enriquecido muito poucas pessoas.

A propriedade da terra na África do Sul tem sido fonte de conflito há muito tempo. Sua história de conquista e expropriação, de remoções forçadas e de uma distribuição racialmente enviesada deixou um legado complexo e difícil. Atualmente, o governo sul-africano é obrigado pela constituição do país a implementar processos de reforma agrária e adotar e aplicar legislação para cumprir “o compromisso da nação com a reforma agrária e com as reformas para trazer o acesso equitativo a todos os recursos naturais da África do Sul” (SOUTH AFRICA, 1996, Section 25(4)). Uma série de leis que obrigam as empresas a garantir uma gestão ambiental sustentável, participação plena nos processos de planejamento transparente por parte das comunidades afetadas e condições justas e seguras de trabalho foi promulgada. As empresas não as cumprem e o governo sul-africano não impõe o seu cumprimento. Tudo isso tem influência direta sobre as questões relacionadas aos negócios e à economia e se relacionam na medida em que os atores corporativos percebem a si mesmos como sendo “detentores de obrigações” primárias, como consequência do seu poder. Muitas

vezes as empresas se escondem atrás da ausência de imposição efetiva por parte do Estado, mas argumentos desta natureza parecem baseados na visão de que o problema não reside na violação e sim na possibilidade de serem pegas.

Geralmente, as corporações transnacionais geram e fornecem investimento direto estrangeiro para o Estado receptor. Isto frequentemente resulta em empresas que exercem enorme influência sobre as políticas públicas e sobre o poder de decisão independente do Estado. Muitas vezes, os países receptores não são capazes de lidar eficazmente com esses problemas. Além disso, o impacto do envolvimento das empresas nas políticas públicas raramente é transparente e, portanto, cria um ambiente onde as empresas não são responsáveis pelo impacto dos direitos humanos das escolhas de política econômica subsequentes. A falta de medidas de transparência e prestação de contas contribui para o crescimento da corrupção e da impunidade, que, por sua vez, minam o próprio tecido da democracia e dos direitos humanos.

O potencial impacto da relação do Estado com as empresas transnacionais é visto principalmente em função do local de domicílio da empresa. No entanto, as atividades das empresas com base em toda a África, mas domiciliadas na África do Sul, revelam que estas, de maneira oportunista, tiram vantagem de regimes fracos e não democráticos para sobrecarregar ainda mais os pobres e oprimidos nesses países. Atualmente, não há mecanismos extraterritoriais sendo aplicados para responsabilizar essas empresas por violações de direitos humanos perpetradas em tais países destinatários dos investimentos.¹

Junto com isso, princípios jurídicos corporativos, tais como “personalidade jurídica própria”, que efetivamente separa as personalidades jurídicas entre empresas-mãe (muitas vezes situadas no Norte Global) e suas subsidiárias (situadas no Sul Global), significam que as empresas-mãe não serão responsabilizadas por violações causadas por suas subsidiárias apesar de acumularem lucros significativos por meio destas condutas. Isto se torna alvo de grande preocupação quando as vítimas são incapazes de processar legalmente as subsidiárias em sua própria jurisdição devido aos mecanismos judiciais fracos que regem seus países.

(INTERNATIONAL COORDINATING COMMITTEE
OF NATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS’
WORKING GROUP OF BUSINESS AND HUMAN
RIGHTS, 2014).

Não obstante a disposição das empresas em lucrar com base em seu *status* de “personalidade jurídica distinta”, quando se trata de prestação de contas e evasão fiscal é praticamente impossível fazer com que Estados ou empresas assumam compromissos em relação aos deveres advindos da personalidade jurídica e, especialmente, criar oportunidades para executar acusações de responsabilidade criminal e reclamações contra a empresa por meio de mecanismos do Tribunal Penal Internacional, no caso do esgotamento ou não disponibilidade de recursos internos.

Enquanto os Princípios Orientadores declaram que os Estados não possuem a obrigação de regular as atividades extraterritoriais das empresas mas tampouco estão proibidos de fazê-lo, eles também reconhecem que o dever extraterritorial do Estado de proteger permanece sem solução no direito internacional (BILCHITZ, 2013). Embora as vítimas possam ter acesso a vias legais que permitem ações cíveis,

como a Lei de Ilícitos Cometidos no Estrangeiro (*Alien Tort Claims* – ATCA) dos Estados Unidos, o recente acórdão de *Kiobel vs. Royal Dutch Petroleum Co.* (UNITED STATES, 2013), que efetivamente restringe a aplicação do ATCA em casos envolvendo acusações de violações fora da jurisdição dos Estados Unidos, é um retrocesso para a responsabilização de empresas direta ou indiretamente cúmplices na prática de violações de direitos humanos.

3 Buscando alternativas

O fracasso dos Princípios Orientadores em promover uma maior responsabilidade empresarial na prática – não obstante o fato de terem sido usados em diversos planos e acordos (RUGGIE, 2014); a ausência de remédios, restituição e reparação para as vítimas e, em particular, a falta de sanções estatais; e o não reconhecimento de empresas como atores sociais cujo poder deve estar condicionado a obrigações primordiais de direitos humanos, e não à boa conduta voluntária – é o principal motor da busca por alternativas e/ou mecanismos adicionais e para encontrar outras abordagens para lidar com o que reconhecidamente tem causado um enorme crescimento na desigualdade.

É neste contexto que um conjunto de países em desenvolvimento deu seu apoio às convocações no âmbito do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (CDH/ONU) para o desenvolvimento de um tratado vinculante para responsabilizar as empresas por violações de direitos humanos em nível internacional. Durante sua sessão de junho de 2014, em Genebra, o CDH aprovou três resoluções referentes a empresas e direitos humanos. Uma resolução (UNITED NATIONS, 2014a), liderada pela Noruega, Argentina, Gana e Rússia, centrou-se na implementação nacional dos Princípios Orientadores, renovando o mandato do Grupo de Trabalho das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos. Essa resolução foi aprovada por consenso. Além disso, houve mais uma decisão tomada em consenso para estender o mandato do Grupo de Trabalho de Especialistas estabelecido pelo Conselho em 2011 para promover e desenvolver os Princípios Orientadores, e solicitação ao Alto Comissariado para os Direitos Humanos para facilitar um processo de consulta junto aos Estados, especialistas e outras partes interessadas para explorar “toda a gama de opções legais e medidas práticas para melhorar o acesso às soluções para as vítimas de violações de direitos humanos praticadas por empresas” (UNITED NATIONS, 2014a, para. 7).

A outra resolução (UNITED NATIONS, 2014b), liderada pelo Equador e copatrocinada por Bolívia, Cuba, África do Sul e Venezuela, estabelece um processo intergovernamental para iniciar o desenvolvimento de um tratado que “regule, no direito internacional dos direitos humanos, as atividades de corporações transnacionais e outras empresas privadas”. A resolução foi aprovada por 20 votos (incluindo a maioria dos membros africanos e a China, a Índia e a Rússia) a 14, com 13 abstenções. Além dos copatrocinadores, outros países da América Latina, e especificamente o Brasil, se abstiveram. A União Europeia e os EUA indicaram que não participariam do processo de negociação do tratado. Os críticos dessa resolução são rápidos em caracterizá-la como não sendo nem inovadora, nem construtiva, mas sim “divisionista”.

O pressuposto implícito de que a inovação e/ou o consenso constituíram forças motivadoras do trabalho do CDH é altamente questionável.² No entanto, há uma série

de questões e preocupações com a presente resolução. Espera-se que as negociações sejam convocadas em algum momento no próximo ano, mas a resolução não estabelece quaisquer prazos e estipula um mandato amplo, com uma gama muito variada de atores e atividades, o que, consequentemente, torna improvável a concretização do seu objetivo de formular um tratado único e vinculante. O fato de que os EUA e a UE tenham se retirado é preocupante, mas não surpreendente, dado o nexo de poder político e financeiro que reside nestas jurisdições. Por outro lado, o fato de que a China e a Rússia estejam “a bordo” não traz a certeza de que o debate será robusto ou que haverá avanços nos resultados na forma de discretos instrumentos para abordar violações particularmente graves por parte das empresas – e muito menos de que, com a sua presença, haverá avanços no sentido de um quadro legislativo mais amplo.

No debate, sugeriu-se que as empresas estão, de alguma forma, sujeitas apenas à força da legislação nacional e ao Estado de Direito. O porquê disso se dar de maneira diferente com empresas e com a migração ou o comércio e investimento, por exemplo, não está claro, como foi observado por Ruggie:

Mas se a legislação nacional e os tribunais nacionais fossem suficientes, então por que as TNCs (empresas transnacionais) não contariam com eles para resolver disputas sobre investimentos com os Estados? Por que a arbitragem internacional vinculante se faz necessária, adotada em 3.000 tratados bilaterais de investimento e capítulos de investimento em acordos de livre comércio? A justificativa para isso sempre foi que as leis e tribunais nacionais não são adequados e devem ser apoiados por instrumentos internacionais.

(RUGGIE, 2014).

No entanto, eles são, acima de qualquer coisa, a força motriz por trás da importância de se gerar mais espaço para debate.

Questões relacionadas aos processos de compras públicas por parte dos Estados também destacam os problemas de comportamento não competitivo e de conluio (além de violação de normas ambientais, de saúde e outros direitos) que, às vezes, são domésticos, mas no caso de empreendimentos de grande porte (acordos de armas; instalações nucleares de potência; *fracking*) e megaeventos (como a Copa do Mundo da FIFA) são replicados em diferentes partes do mundo e envolvem interesses empresariais transnacionais. É evidente que o cenário de “salvaguardas sociais” e “licença social para operar” refere-se a decisões de investimento e riscos inerentes. O problema, no contexto da democracia e dos direitos humanos, que envolve grande parte das aquisições feitas pelo Estado, não só se relaciona com a corrupção no governo, mas também com a ganância desenfreada e com o enriquecimento individual que ocorre em benefício das empresas e à custa dos contribuintes, em detrimento dos mais vulneráveis e marginalizados da sociedade.

O envolvimento potencial e real de empresas com o abuso de poder em detrimento dos direitos humanos é inegável – e ainda assim, não recebe uma resposta à altura deste poder dentro de um discurso político sem ser lançada no domínio das polêmicas. O envolvimento direto dos negócios com a escravidão e o trabalho forçado gera clamor público, muitas vezes sem que qualquer ação seja tomada pelo

Estado ou pela sociedade civil. A segurança privada, produção, distribuição e o uso de equipamentos de vigilância em massa são áreas de poder não estatal exercido pelas empresas, que podem ser e são usadas em violações diretas de direitos humanos dos cidadãos e, em muitos casos, em intervenções transfronteiriças. Do ponto de vista do consumidor, o impacto destrutivo do setor financeiro na promoção de empréstimos e gastos irresponsáveis faz parte de uma série de violações que foram amplamente documentadas – como produtos da Nestlé que se relacionam com comida de bebê – e uma série de maneiras em que o direito à saúde e a segurança alimentar são prejudicados pelos produtores tem recebido atenção, como no tocante à propriedade intelectual e à indústria farmacêutica. Neste sentido, a ausência de incorporação dos direitos humanos por aqueles que estão envolvidos nas negociações em torno do comércio e do investimento, como na OMC, é claramente um problema.

4 Conclusão

Os ativistas que lidam com questões ligadas às empresas e aos direitos humanos na arena global tendem a enfatizar o envolvimento com as questões de direitos humanos e de empresas de forma a colocar ênfase indevida em instrumentos legislativos, incluindo *hard* e *soft law*. Embora haja o reconhecimento e o uso de outras ferramentas – incluindo a mobilização dos movimentos sociais, como *Occupy Wall Street*, boicotes de produtos e “nomear e constranger” (*naming-and-shaming*) – empresas e direitos humanos constituem o nosso ponto fraco. Nosso pensamento carece de coerência e estratégia. Somos dependentes de antigos conceitos sobre as empresas que não foram renovados no âmbito presente. Por exemplo, a mídia social é uma parte da realidade atual que tem desafiado a estrutura de organização das relações laborais e negociações e há questões importantíssimas sobre o futuro desses mecanismos que há muito tempo fornecem um foco e uma base para a mobilização dos trabalhadores em sindicatos. Adicione a isso a complexidade de um “mundo do trabalho” em rápida mudança e os desafios relacionados à inclusão do “setor informal” e o cumprimento do direito ao trabalho. Os instrumentos legislativos representam uma oportunidade de formalização e criação de algum grau de certeza: falso conforto quando se trata de um domínio socioeconômico e político instável.

Engajar-se em questões como política, convenções, acordos e legislação nacional é claramente algo em que organizações de direitos humanos, como o Centro de Recursos Legais (LRC), estão envolvidas, tanto nacional quanto internacionalmente. Mas surge uma série de perguntas quando nos focamos nas questões relativas às empresas e aos direitos humanos que são mais incertas:

1. Enfrentar uma empresa em uma dada jurisdição: teria isso repercussão automática sobre as empresas de um mesmo setor e/ou partes da mesma empresa em outros lugares? Seria necessário, para obter um impacto mais amplo, envolver ações similares que estejam se desenrolando em outras jurisdições?
2. Até que ponto a interação e interdependência do poder do Estado e o setor empresarial deveriam tornar-se o foco das ações movidas por organizações

de direitos humanos da sociedade civil? Como questões de transparência e responsabilidade surgidas em uma jurisdição poderiam ser enfrentadas a partir de outra perspectiva?

3. Como as organizações de direitos humanos farão avançar as batalhas travadas contra as violações cometidas pelas empresas tirando-as do nível da elite/sala de direção e levando-as até os movimentos populares/as mobilizações de rua? Sem estes últimos, o impacto será limitado.

REFERÊNCIAS

Bibliografia e outras fontes:

- AMNESTY INTERNATIONAL. 2014. **Injustice Incorporated: Corporate Abuses and the Human Right to Remedy**, 7 Mar. Disponível em: <<http://www.amnesty.org/en/library/asset/POL30/001/2014/en/33454c09-79af-4643-9e8e-1ee8c972e360/pol300012014en.pdf>>. Último acesso em: 18 ago. 2014.
- COLLINS, Ben; FLEISCHMAN, Lesley. 2013. **Human Rights and Social Conflict in the Oil, Gas and Mining Industries: policy Recommendations for National Human Rights Institutions**. Oxfam America Research Backgrounder Series. Disponível em: <<http://www.oxfamamerica.org/publications/national-HR-institutions-and-extractive-industries>>. Último acesso em: 18 ago. 2014.
- BILCHITZ, David. 2013. The human rights obligations of business: a critical framework for the future, In: DEVA, Surya; BILCHITZ, David (Orgs.). **Human Rights Obligations of Business: Beyond the Corporate Responsibility to Respect?** Cambridge: Cambridge University Press, pp. 271-294.
- INTERNATIONAL COORDINATING COMMITTEE OF NATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS' WORKING GROUP OF BUSINESS AND HUMAN RIGHTS. 2014. On file with the author.
- RUGGIE, John G. 2014. The Past as Prologue? A Moment of Truth for UN Business and Human Rights Treaty. **IHBR Commentary**, 8 Jul. Disponível em: <<http://www.ihrb.org/commentary/board/past-as-prologue.html>>. Último acesso em: 18 ago. 2014.
- SOUTH AFRICA. 1996. **Constitution of the Republic of South Africa**. Disponível em: <<http://www.constitutionalcourt.org.za/site/constitution/english-web/ch2.html>>. Último acesso em: 18 ago. 2014.
- THE AFRICAN COMMISSION ON HUMAN AND PEOPLES' RIGHTS (AFRICAN COMMISSION. 2012. **Resolution on a Human Rights-Based Approach to Natural Resources Governance**. Doc. ACHPR/Res. 224 (LI) 2012, 51st Ordinary Session. Disponível em: <<http://www.achpr.org/sessions/51st/resolutions/224/>>. Último acesso em: 18 ago. 2014.

_____. 2013. **Resolution on Illicit Capital Flight from Africa**. Doc ACHPR/Res. 236 2013, 53rd Ordinary Session. Disponível em: <<http://www.achpr.org/sessions/53rd/resolutions/236/>>. Último acesso em: 18 ago. 2014.

UNITED NATIONS. 2010. Special Representative to the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises. **Business and human rights: further steps toward the operationalization of the “protect, respect and remedy” framework**, UN Doc. A/HRC/14/27, Human Rights Council, 14th Session. Disponível em: <<http://www.business-humanrights.org/media/documents/ruggie/ruggie-guiding-principles-21-mar-2011.pdf>>. Último acesso em: 18 ago. 2014.

_____. 2011. Special Representative to the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises. **Guiding principles on Business and Human Rights – Implementing the United Nations ‘Protect, Respect and Remedy Framework’**, UN Doc. A/HRC/17/31, Human Rights Council, 17th Session. Disponível em: <<http://www.business-humanrights.org/media/documents/ruggie/ruggie-guiding-principles-21-mar-2011.pdf>>. Último acesso em: 18 ago. 2014.

_____. 2014a. Human Rights Council. **Human rights and transnational corporations and other business enterprises**, UN Doc. A/HRC/26/L. 1, Rev.1, 26th Session.

_____. 2014b. Human Rights Council. **Elaboration of an international legally binding instrument on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights**, UN Doc. A/HRC/26/L.22/Rev.1, 26th Session.

Jurisprudência

UNITED STATES. 2013. Supreme Court. **Kiobel v. Royal Dutch Petroleum Co**, 133S. Ct. 1659.

NOTAS

1. Como observou o ex-Representante Especial da ONU para o Secretário-Geral sobre a questão dos direitos humanos e as corporações transnacionais e outras empresas privadas, “extraterritorialidade não é simplesmente a questão binária com base na qual é muitas vezes descrita. É composta por um conjunto

2. Quando o Equador inicialmente defendeu a medida, em setembro de 2013, foi apoiado por cerca de 600 ONGs (incluindo algumas das maiores ONGs

de medidas que vai desde políticas públicas até a regulamentação e medidas coercitivas que podem ser implementadas através de medidas nacionais com implicações extraterritoriais, bem como pelo exercício da jurisdição extraterritorial direta.” (UNITED NATIONS, 2010, para. 46-50).

internacionais da atualidade) e a isso também se referem de maneira a refletir negativamente sobre o setor.



PHIL BLOOMER

Phil Bloomer tornou-se Diretor Executivo do *Business & Human Rights Resource Centre* em setembro de 2013. Antes de lá ingressar, Bloomer foi Diretor de Campanhas e Política da Oxfam GB. Antes disso, Bloomer passou 11 anos na América Latina e trabalhou com as dimensões de direitos humanos das empresas e conflito. Seu Twitter é: @pbloomer.

RESUMO

Ao longo da última década, vimos novas e diversas coalizões sendo criadas para impulsionar mudança no comportamento empresarial. Neste artigo, o autor analisa se a linguagem dos direitos humanos ainda conserva seu potencial para promover mudança social. Ao analisar o movimento de direitos humanos e as empresas, sua resposta é um “sim, mas”. O autor argumenta que os direitos humanos continuam a ser uma ferramenta vital para a mudança social. Mas acrescenta: quando os movimentos sociais são reforçados com uma coalizão diversificada de atores para atingir um objetivo comum, então as oportunidades para alcançar uma mudança sistêmica e transformacional são enormemente multiplicadas. Como exemplo, o autor descreve o *advocacy* realizado em torno do projeto de lei Dodd-Frank sobre minerais de conflitos nos Estados Unidos e sua especial relevância às vítimas na República Democrática do Congo. Para o autor, muitas vezes os direitos humanos emprestam um papel inspirador vital (endossando a justiça da luta); uma linguagem poderosa e universal (compreendida nacional e mundialmente e unindo diversos interesses); e uma justificativa convincente para um tratamento justo em face da injustiça.

Original em inglês. Traduzido por Akemi Kamimura.

Recebido em março de 2014.

PALAVRAS-CHAVE

Empresas – *Advocacy* – Parceria – Responsabilidade Jurídica das Empresas



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível *online* em <<http://conectas.org/pt/acoes/sur>>.

OS DIREITOS HUMANOS SÃO UMA FERRAMENTA EFICAZ PARA A MUDANÇA SOCIAL? UMA PERSPECTIVA SOBRE DIREITOS HUMANOS E EMPRESAS

Phil Bloomer

Os direitos humanos são uma ferramenta eficaz para a mudança? A resposta deve ser um sonoro “sim, mas”. Os direitos humanos têm inspirado e apoiado alguns dos maiores movimentos por mudança em nosso mundo. Eles expressam algumas das mais altas aspirações da humanidade e suas implicações para nossas atuais sociedades são transformacionais. O “mas” refere-se à necessidade dos movimentos de direitos humanos evoluírem e serem relevantes para aspectos que catalisam abusos de direitos humanos. Um desses aspectos que eu gostaria de considerar aqui é a desigualdade crescente em nossas sociedades.

Vivemos em uma época de hiperdesigualdade: sete em cada dez pessoas, considerando a população mundial, vivem em países onde a desigualdade aumentou nas últimas três décadas. A Oxfam recentemente surpreendeu muitos de nós com o cálculo de que a lotação de um ônibus de dois andares (85 pessoas) possui a mesma riqueza que a metade mais pobre da população mundial (3 bilhões de pessoas) (SLATER, 20014).

Esse aumento da desigualdade ocorre em todo o mundo: nos EUA, depois de uma das mais profundas recessões de sua história, o 1% mais rico deteve 95% de todos os ganhos de renda desde 2009 (SAEZ, 2013). Na Índia, a riqueza da comunidade bilionária aumentou doze vezes em 15 anos (INEQUALITY..., 2014). Essa mesma riqueza poderia ter eliminado a pobreza absoluta por duas vezes na Índia, com toda a sua violação de direitos básicos, como educação, saúde, água, alimentação e habitação. E na África, segundo a revista *Ventures Africa*, o número de bilionários mais do que duplicou na última década, saltando para 55, com uma fortuna combinada de US\$ 143 bilhões (THE RICHEST..., 2013).

Os perigos dessa hiperdesigualdade são agora reconhecidos como insustentáveis,

uma fonte de violações de direitos humanos, um desperdício de potencial humano, uma ineficiência econômica e uma ameaça à participação política por diversas lideranças: o Papa Francisco, a diretora do Fundo Monetário Internacional (FMI), Christine Lagarde, o Fórum Econômico Mundial, o presidente dos EUA, Barack Obama, a presidente do Brasil, Dilma Rousseff, e o Comitê Central do Partido Comunista Chinês recentemente dedicaram discursos e reuniões ao tema da desigualdade. Sem surpresas, as soluções propostas muitas vezes permanecem anêmicas e insípidas, embora mais recentemente a palavra-tabu “redistribuição” tenha sido ouvida nos corredores do FMI.

A novidade é que movimentos por direitos humanos e justiça social mais ampla estão combinando cada vez mais suas narrativas para impulsionar a ação sobre a desigualdade. Afinal de contas, a realização dos direitos à vida, à saúde e à educação é muitas vezes profundamente redistributiva, tanto em termos de riqueza quanto de poder. Nossa própria organização, o *Business & Human Rights Resource Centre*, tem um portal dedicado à evasão fiscal desde 2009 – um simples reconhecimento de que, se empresas e elites podem se eximir de uma tributação justa, então nascerá morta a aspiração de um Estado à realização dos direitos à saúde, educação e água, por exemplo.

O aumento da desigualdade de poder e riqueza se desenvolveu não por destino, mas por meio de ideias e sistemas de nossas sociedades. Os direitos humanos são uma das mais poderosas contramedidas compartilhadas e universais que temos para combater a injustiça e a desigualdade.

1 Empresas e direitos humanos

Tradicionalmente, o Estado tem sido visto como o portador do dever primário, responsável por realizar os direitos humanos de seus cidadãos, assim como proteger esses direitos de violação. A maioria dos tratados internacionais de direitos humanos é destinada aos Estados. No entanto, o preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos Humanos exorta “todos os indivíduos e todos os órgãos da sociedade” a promover e respeitar os direitos humanos, o que, segundo o professor Louis Henkin, um relevante erudito de direito internacional, “não exclui ninguém, nenhuma empresa, nenhum mercado, nenhum ciberespaço” (HEINKIN, 1999, p. 25). Os direitos humanos são baseados na dignidade inerente de cada pessoa; são os direitos e liberdades fundamentais a que todos os seres humanos têm direito. Eles têm sido explicitados em normas internacionalmente acordadas. A comunidade internacional declarou todos os direitos humanos “universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados”.

Contudo, as empresas são atualmente alguns dos atores mais poderosos do mundo. Nossa economia em rápida globalização ao longo dos últimos trinta anos tem levado muitas corporações transnacionais a se tornarem entidades econômicas maiores do que Estados-nações inteiros. Seu poder e sua riqueza as trouxeram cada vez mais para o centro da arena dos direitos humanos. Neste âmbito, essas empresas não conseguem escolher e selecionar, a partir de uma variedade, apenas questões com as quais elas se sentem confortáveis.

Em muitos aspectos, o Estado permanece justamente como o portador do dever primário em relação aos direitos humanos, mas um número crescente de empresas

nacionais e internacionais sabe que estão sendo cada vez mais responsabilizadas por seu desempenho em direitos humanos. Infelizmente essa prestação de contas ainda é cada vez mais exercida pelo tribunal da opinião pública, mais do que pelos tribunais de justiça.

A responsabilização legal das empresas por abuso de direitos humanos não tem caminhado na direção certa. Em 2013, a oportunidade para vítimas de abuso exigirem a responsabilização extraterritorial das empresas e remédios jurídicos diminuiu significativamente por meio da decisão dos EUA no caso *Kiobel vs. Royal Dutch Petroleum Co.* (UNITED STATES, 2013), e em 2012, com a remoção de assistência jurídica para casos extraterritoriais no Reino Unido. No mesmo ano, tivemos empresas de vestuário reagindo coletivamente, ainda que demasiadamente tarde, para começar a garantir a segurança dos trabalhadores em sua cadeia de fornecimento, após o colapso da fábrica Rana Plaza, em Bangladesh, que matou mais de 1.100 pessoas;¹ a Coca-Cola anunciando “tolerância zero” para usurpação de terras em suas cadeias de abastecimento (complementado em março de 2014 pelo anúncio de uma política similar pela PepsiCo²); e gigantes da eletrônica continuando a pressionar por medidas para garantir “minerais livres de conflitos” em suas cadeias de fornecimento.³

O tribunal da opinião pública para as empresas está intimamente ligado à licença social para a operação de uma empresa. E a licença social para operar está intimamente ligada ao respeito aos direitos humanos pela empresa. Muitas grandes empresas entendem que precisam cada vez mais demonstrar benefícios públicos que promovam aspectos do bem comum por meio de empregos de boa qualidade, produtos, serviços e tributação adequada, por exemplo. Se essas empresas estão envolvidas com salários de miséria e condições de trabalho abusivas, enorme evasão fiscal ou legados irresponsáveis, sua licença social para operar é comprometida. Por exemplo, no Peru, na Índia e no Brasil, as empresas de mineração têm enfrentado meses de paralisação devido a protestos por suas práticas irresponsáveis que comprometeram sua licença social para operar com enorme custo financeiro. Igualmente, Google, Starbucks e Amazon têm todos sentido a grande condenação pelas revelações de evasão fiscal altamente criativa no Reino Unido.

Cada vez mais, as empresas estão sendo julgadas por seu histórico de direitos humanos. Há crescentes demandas e ações para transparência no desempenho de direitos humanos das empresas. O website do *Business & Human Rights Resource Centre*⁴ acompanha relatórios sobre os impactos de direitos humanos (positivos e negativos) de mais de 5.600 empresas em 180 países. O site é atualizado de hora em hora e recebe mais de 1,5 milhões de visitas por mês. Entre os usuários há empresas, ONGs, empresas de investimento, governos, organizações de consumidores e jornalistas. Temos também um número crescente de “rankings” de empresas em setores-chave: *Access to Medicines Index* (referente a acesso a medicamentos) e *Behind the Brands Index* (relacionado a marcas), para citar dois.

Em 2011, a preocupação com o extraordinário poder econômico e alcance das corporações transnacionais e a necessidade de definir suas responsabilidades levaram ao estabelecimento dos Princípios Orientadores das Nações Unidas para Empresas e Direitos Humanos (UNITED NATIONS, 2011). Trata-se de princípios voluntários que estabelecem o dever dos Estados de “proteger” os direitos humanos, o dever

das empresas de “respeitar” os direitos humanos e o dever de ambos de assegurar que haja “remédio jurídico” adequado para aqueles cujos direitos são violados. Isso é um avanço importante na definição sobre o que é esperado das empresas – o piso mínimo, e não o teto para padrões de comportamento. Eles criaram uma dinâmica poderosa em algumas empresas e Estados que têm estimulado defensores internos de direitos humanos para pressionar por mudanças nos principais modelos de negócio. No entanto, continua a ser uma decepção que, após quase três anos desde sua adoção, apenas dois Estados (Reino Unido e Holanda) têm um plano de ação nacional oficial sobre empresas e direitos humanos, e apenas um punhado de empresas tem um plano de implementação (incluindo Rio Tinto, Adidas e Microsoft). Como John Ruggie disse em setembro de 2013, “As apostas são altas; o tempo é curto; o custo de errar [empresas e direitos humanos] é incalculável, enquanto as oportunidades de acertar são imensas”. (RUGGIE, 2013).

2 O movimento de empresas e direitos humanos

Os direitos humanos só se tornam uma ferramenta de mudança social substancial quando estão nas mãos de movimentos por mudança social. Se a situação atual das empresas e dos direitos humanos não é transformadora, será necessário um movimento para mudar isso. Ao longo da última década, vimos novas e diversas coalizões que estão sendo criadas para impulsionar mudança no comportamento empresarial. Sua força reside muitas vezes em sua abordagem em rede, aguçado senso de comunicação e agilidade (todos os quais foram reforçados por novas tecnologias da comunicação).

Um aspecto poderoso do tema empresas e direitos humanos é que naturalmente reúne uma análise baseada na economia política dos direitos humanos, ou seja, entendendo quais são as forças políticas e econômicas que estão definindo nosso caminho atualmente insustentável e como podemos redirecioná-la para metas de direitos humanos e de prosperidade compartilhada. Dessa forma, a questão de “empresas e direitos humanos” pode contribuir cada vez mais para diversos movimentos por mudança com base em uma causa comum. Isso requer que nosso movimento de direitos humanos seja às vezes humilde em trabalhar com outros movimentos e também com criatividade tática no trabalho com meios de comunicação e mídia social, assim como com indivíduos e seções de empresas ou Estados que compartilham o mesmo objetivo específico.

Essa abordagem é regularmente aplicada a diversas lutas: a desapropriação dos camponeses através de apropriação de terras por parte dos governos e do agronegócio; danos ambientais por minas; o acesso a medicamentos para pobres em face de algumas condutas de gigantes da indústria farmacêutica para reivindicar suas patentes universais; salários dignos e condições de trabalho seguras em cadeias de suprimentos de vestuário; conluio de empresas de tecnologia com governos repressivos para censurar a web; e fraude e evasão fiscal por empresas internacionais.

Essas mesmas causas reúnem cada vez mais atores que antes raramente haviam colaborado: sindicatos; organizações de direitos humanos; organizações de mulheres, de desenvolvimento e ambientais; assim como organizações de base e da comunidade e empresas progressistas e governos.

Um exemplo recente seria o esforço para implementar o projeto de lei Dodd-Frank sobre minerais de conflito (SEC ADOPTS..., 2012). Essa legislação pioneira nos EUA visa bloquear o fluxo de riqueza para déspotas na República Democrática do Congo (RDC). A seção 1502 da Lei Dodd-Frank exige que as empresas registradas na *Securities & Exchange Commission* (SEC) dos EUA demonstrem a devida diligência em sua cadeia de fornecimento para todos os minerais provenientes de um dos mais terríveis campos de morte do mundo: a RDC e seus vizinhos.

A necessidade dessa legislação foi evidenciada pela imensa coragem e resiliência de ativistas de direitos humanos e de justiça social na região de Kivu da RDC. A sociedade civil local, trabalhando com organizações internacionais como a *Global Witness*, descreveu a forma como as minas sustentaram as milícias. Essas mensagens foram amplificadas pela mídia nacional e internacional, muitas vezes persuadidas e alimentadas pela sociedade civil nacional e internacional. Havia uma mensagem simples: essa região vulcânica é abençoada com depósitos de minerais raros, essenciais para nossos celulares e computadores. Esses minerais deveriam ser uma plataforma para prosperidade e segurança compartilhadas para o povo da RDC. Mas as minas que exploram esses depósitos são geralmente informais, muitas vezes utilizando trabalho infantil ou escravo, e frequentemente são controladas por tiranos cruéis e senhores da guerra que comandam milícias que prejudicaram a população local através da violência e da intimidação. Esses tiranos tornaram-se ricos e compraram seus arsenais por meio da exploração de negócios obscuros através do comércio não regulamentado e não declarado de sua produção mineral. Mas agora, com o comércio mais regulado e transparente por empresas norte-americanas, como previsto pela Lei Dodd-Frank, sua origem ilícita de riqueza e poder pode definhar e acabar.

Como sempre, houve uma longa e forte oposição autointeressada na fase de concepção da implementação da lei. A Associação Nacional de Fabricantes e a Câmara de Comércio dos EUA se opuseram à implementação, alegando a inviabilidade de apresentar relatórios e potenciais danos econômicos para os pobres do leste da RDC. Em maio de 2012, a *Global Witness*, que liderou grande parte do trabalho internacional sobre minerais de conflito, solicitou o envolvimento do *Business & Human Rights Resource Centre* em busca de respostas de onze empresas, da Câmara de Comércio dos EUA e da Associação Nacional de Fabricantes a respeito do *lobby* das indústrias para enfraquecer a implementação da seção 1502 da Lei Dodd-Frank dos EUA.

Sete empresas e uma associação de negócios responderam e quatro se recusaram a responder. *Microsoft*, *General Electric* e *Motorola Solutions* assumiram uma postura e separaram-se da posição da Câmara sobre minerais de conflito. Essas três empresas queriam que suas máquinas usassem minerais livres de conflitos, como parte de sua licença social global para operar, a fim de demonstrar seus compromissos com a remoção de violações graves de direitos humanos de suas cadeias de suprimentos. Portanto, foi uma grande oportunidade quando, em 22 de agosto de 2012, a SEC votou em adotar regras para implementar essas disposições sobre minerais de conflito; e em janeiro de 2014, a Intel tomou parte e anunciou que seus chips seriam “livres de conflitos” (referindo-se à RDC) e convidou toda a indústria a se juntar a eles. O movimento ousado de grandes empresas para saírem da posição de “negócios como

de costume” de sua associação empresarial foi fundamental. As empresas têm sido elogiadas por essa ação específica e as associações empresariais perderam credibilidade, mas o mais importante é que a população da região do leste da RDC poderá se tornar um pouco mais segura em suas comunidades num futuro não muito distante. Esta foi uma aliança diversa e tática que atingiu essa mudança sistêmica e transformacional em minerais de conflito na RDC.

O sucesso já inspirou um movimento similar e mais ambicioso na Europa para exigir a devida diligência sobre as importações de minérios e madeira de todas as áreas de conflito do mundo. Novamente essa simples demanda de transparência tornou-se uma batalha campal, com interesses da mineração organizando-se para bloquear qualquer legislação e exigindo uma abordagem fraca e não normativa da transparência.

3 Direitos humanos e os vulneráveis

Para os pobres e vulneráveis do mundo, os direitos humanos muitas vezes representam uma das poucas armas que eles têm em suas negociações altamente desiguais para equidade e justiça com grandes empresas e Estados. Eu conheci muitas e muitas comunidades de indivíduos pobres, vulneráveis e desapossados que não sabiam nada de seus direitos básicos e aceitaram o abuso que receberam de empresas e do Estado como inevitável e imutável. Da mesma forma, posso pensar em pouquíssimas organizações e comunidades de pessoas mais pobres e vulneráveis que defenderam seus bens, conquistaram prosperidade e acabaram com a repressão e que não foram ao menos fortemente informadas por um marco de direitos humanos. A maioria tem usado os direitos humanos de forma explícita como uma inspiração e justificativa de sua causa e uma ferramenta para exigir um melhor tratamento por parte do governo e das empresas. Os direitos humanos muitas vezes emprestam um papel inspirador vital (endossando a justeza da luta); uma linguagem poderosa e universal (compreendida nacional e mundialmente e unindo diversos interesses); e uma justificativa convincente para um tratamento justo em face da injustiça.

Por essa razão, os direitos humanos continuam a ser uma ferramenta vital para a mudança social. Mas quando esses movimentos sociais são reforçados com uma coalizão diversificada de atores para atingir um objetivo comum, então as oportunidades para alcançar a mudança sistêmica e transformacional são enormemente multiplicadas.

REFERÊNCIAS

Bibliografia e outras fontes

HEINKIN, Louis. 1999. The Universal Declaration of Human Rights at 50 and the Challenge of Global Markets. **Brooklyn Journal of International Law**, v. 25, n. 1.

- INEQUALITY increasing globally including in India: Christine Lagarde. 2014. **The Economic Times**. Feb. 14. Disponível em: <http://articles.economictimes.indiatimes.com/2014-02-04/news/47004808_1_income-inequality-absolute-poverty-countries>. Último acesso em: set. 2014.
- THE RICHEST People in Africa. 2013. **Ventures Africa**. Oct. 9. Disponível em: <<http://www.ventures-africa.com/2013/10/richest-people-africa-2013/>>. Último acesso em: set. 2014.
- RUGGIE, John G. 2013. **Remarks at Opening Plenary. UN Global Compact Leaders Forum**. Harvard University: New York. Disponível em: <<http://business-humanrights.org/sites/default/files/media/documents/ruggie-opening-gc-leaders-summit-sep-2013.pdf>>. Último acesso em: set. 2014.
- SAEZ, Emmanuel. 2013. **Striking it Richer: The Evolution of Top Incomes in the United States** (Updated with 2012 preliminary estimates). UC Berkeley. Disponível em: <<http://eml.berkeley.edu/~saez/saez-UStopincomes-2012.pdf>>. Último acesso em: set. 2014.
- SEC ADOPTS Rule for Disclosing Use of Conflict Minerals. 2012. **U.S Securities and exchanges Commission**. Disponível em: <http://www.sec.gov/News/PressRelease/Detail/PressRelease/1365171484002#.VAX_FdddWI9>. Último acesso em: set. 2014.
- SLATER, Jon. 2014. Rigged rules mean economic growth is increasingly 'winner takes all' for rich elites. **Oxfam blogs**. 20 Jan. Disponível em: <<http://www.oxfam.org.uk/blogs/2014/01/rigged-rules-mean-economic-growth-is-increasingly-winner-takes-all-for-rich-elites>>. Último acesso em: set. 2014.
- UNITED NATIONS. 2011. Special Representative to the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises. **Guiding principles on Business and Human Rights – Implementing the United Nations 'Protect, Respect and Remedy Framework'**, UN Doc. A/HRC/17/31, Human Rights Council, 17th Session. Disponível em: <<http://www.business-humanrights.org/media/documents/ruggie/ruggie-guiding-principles-21-mar-2011.pdf>>. Último acesso em: 18 ago. 2014.

Jurisprudência

- UNITED STATES. 2013. Supreme Court. **Kiobel v. Royal Dutch Petroleum Co**, 133 S.Ct. 1659.

NOTAS

1. Ver: <<https://bangladeshaccord.org/>>. Último acesso em: set. 2014.

2. Ver: <<http://www.oxfam.org/en/pressroom/pressreleases/2014-03-18/pepsico-declares-zero-tolerance-land-grabs-supply-chain>>. Último acesso em: set. 2014.

3. Ver: <<http://www.globalwitness.org/library/electronics-companies-must-break-us-chamber-conflict-minerals>>. Último acesso em: set. 2014.

4. Ver: <<http://business-humanrights.org>>. Último acesso em: 27 ago. 2014.



GONZALO BERRÓN

Gonzalo Berrón é argentino, Doutor em Ciência Política (Universidade de São Paulo – Brasil), Diretor de Projetos da Fundação Friedrich Ebert – Brasil – e Associated Fellow do Transnational Institute.

E-mail: gonzalo@fes.org.br

RESUMO

O fim da “Paz de Ruggie” é definido por uma nova dinâmica de questionamento das normas voluntárias para as Empresas Transnacionais que, depois de mais de 40 anos de debate, ainda regem o direito internacional. A necessidade de regras vinculantes é levantada novamente por governos e organizações sociais, em resposta ao fracasso da implementação dos princípios orientadores e a crescente evidência de que a concentração de poder econômico nas mãos das empresas transnacionais (alguns delas *translatinas*) leva a maiores violações de direitos humanos e a democracias mais fracas e desiguais.

Original em espanhol. Traduzido por Evandro Lisboa Freire.

Recebido em março de 2014.

PALAVRAS-CHAVE

Transnacionais – Princípios Orientadores – Captura corporativa – Códigos vinculantes



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível *online* em <<http://conectas.org/pt/acoes/sur>>.

PODER ECONÔMICO, DEMOCRACIA E DIREITOS HUMANOS. UM NOVO DEBATE INTERNACIONAL SOBRE DIREITOS HUMANOS E EMPRESAS

Gonzalo Berrón

Vivemos um momento do capitalismo global no qual parecem convergir tendências que, reunidas, conspiram contra o exercício da democracia e dos direitos humanos de diversas gerações. Por um lado, a crescente concentração econômica privada que se sobrepõe à antiga divisão geopolítica Norte-Sul e agora se expressa em escala global por meio das “*hiperempresas*” (empresas que são proprietárias de empresas que são proprietárias de empresas, e assim sucessivamente) transnacionais e a entrada das “*translatinas*” e outras corporações com matrizes nos países “emergentes”. Por outro lado, uma nova forma de interdependência entre o mundo do dinheiro e a política observada no que alguns descrevem como a “captura corporativa”, ou captura da política/democracia por parte dos poderes econômicos, fenômenos que não se limitam à participação dos “ricos” na política – a velha plutocracia weberiana –, mas que se referem a uma maior promiscuidade facilitada pela dependência dos políticos nos sistemas democráticos competitivos, ou seja, a possibilidade de sua eleição depende dos meios econômicos para a realização das campanhas eleitorais, ao mesmo tempo que o exercício dos cargos (executivos e legislativos) é condicionado pelos compromissos para a viabilização da futura reeleição ou de uma “retirada digna” da gestão pública – ilustríssimos *ex-premiers* europeus são, atualmente, consultores de grandes empresas.

O crescimento do poder econômico resultante de sua concentração também tem impacto em nível internacional, observam-se mecanismos dessa mesma captura nos organismos internacionais.¹ Aos tradicionais cálculos geopolíticos do poder na arena internacional são acrescentados os cálculos econômicos dos agentes do mundo dos negócios que penetraram de forma orgânica nos mecanismos da chamada governança global, seja ativamente, por meio da crescente construção do que alguns denominam “arquitetura da impunidade” (BERRON; BRENNAN, 2012) – uma rede de acordos, tratados e leis que ampliam os direitos dos “negócios”

Ver as notas deste texto a partir da página 134.

– como a ocupação direta de cargos em organizações internacionais ou a pressão via governos nacionais que defendem os interesses econômicos de suas empresas (STIGLITZ, 2014).

1 Hiperconcentração, o “1%” e os direitos

Popularizado após a crise de 2008 como o “1%”, nos últimos anos tem aumentado o número de estudos que demonstram a grande concentração de riqueza, propriedade e poder de decisão em torno de cada vez menos atores. Se observamos cada uma dessas três dimensões, veremos que, em termos de concentração de renda, recentes pesquisas apontam que 1% da população dos EUA detém 45% de sua riqueza total;² na América Latina, segundo a CEPAL “o quintil mais rico tem, em média, 47% da riqueza, com um intervalo que vai de 35% (no Uruguai) a 55% (no Brasil)” (CEPAL, 2014); na Europa, em 2012, os 20% mais ricos tinham uma renda 5,1 vezes maior que os 20% mais pobres, em 2003, essa proporção era de 4,6 vezes.³ No caso da propriedade das empresas, o já famoso estudo do Instituto de Zurique mostrou que, atualmente, a rede global de empresas é administrada por 147 *hiperempresas* (VITALI; GLATTFELDER; BATTISTON, 2011). O enorme número de fusões e aquisições se tornou uma corrida incontável e, para muitas empresas, a lógica da “fusão/aquisição ou morte” parece ser a cláusula pétrea da globalização. Diversas publicações e *sites* na Internet, por outro lado, divulgam os novos *rankings* de “bilionários” e descrevem a concentração de executivos e como eles participam simultaneamente dos conselhos de administração de várias empresas ou fundos (PROJETO..., 2013).

Além disso, a exacerbação de algumas mudanças na morfologia da administração e propriedade das empresas implica consequências nas decisões que aumentam as possibilidades de ocorrência de violações ou omissões relativas aos direitos das pessoas. Os fundos de investimento e a ideia de *hiperempresas*, por um lado, torna cada vez mais invisível a responsabilidade das decisões, ao mesmo tempo que aumenta a distância daqueles que são diretamente afetados por elas. Por outro lado, a terceirização da administração das empresas por meio da contratação de CEOs e executivos produz um efeito extra de diluição das responsabilidades e, ao mesmo tempo, um fusível que torna os verdadeiros proprietários imunes aos atos ilegais de seus administradores. A segunda dimensão dessa morfologia é a pressão para o lucro, ou rendimento, seja em relação à *performance* econômica dos fundos – e, paradoxalmente, dos trabalhadores e aposentados que possuem os títulos –, como a performance dos executivos, cujo sucesso depende da obtenção de mais e mais lucros.

2 Ações e respostas políticas e sociais

Não se trata de uma história inédita, mas de uma configuração do capitalismo contemporâneo que, ao se consolidar nessa nova morfologia, também gera diferentes efeitos e reações. Os novos e antigos afetados – trabalhadores, usuários e consumidores, indivíduos em geral e comunidades e até Estados – identificam,

no processo de defesa de seus direitos, os diversos tipos de responsáveis envolvidos, ao passo que possibilitam a elaboração em relação ao tipo de problemas, lacunas e falhas dos sistemas legais que deveriam protegê-los. Em países como os nossos, há uma crescente consciência social acerca do papel dos abusos do poder econômico internacional, elaborado a partir das privatizações dos anos 1990, da globalização dos investimentos, casos emblemáticos de corrupção, desastres ambientais, demissões e flexibilizações laborais diversas por transferência de localização (ou a ameaça disso), e, mais recentemente, por meio do papel agressivo de investimentos e empresas nos complexos “extrativistas”⁴ (agrícolas ou minerais), além da pressão sobre o meio ambiente e nossos recursos naturais.

No Brasil, a liberação dos transgênicos, a reforma do Código Florestal, o debate acerca do Código de Mineração, as iniciativas para reformar o método de demarcação de terras indígenas, a construção de grandes e massivos empreendimentos de infraestrutura e as isenções fiscais são algumas das manifestações da pressão econômica sobre o Estado que impactam os direitos dos indivíduos. Em particular, recentemente, a realização da Copa do Mundo expõe de forma transversal esse fenômeno por meio de várias de suas formas mais perversas: o questionamento da soberania do Estado com a imposição de reformas legislativas e a exigência de isenções fiscais exclusivas para a Fifa (Leis n. 12.663 e 12.350), a explosão de infraestruturas e a pressão relativa aos prazos que, juntos, deixaram nas mãos das construtoras os gestores públicos que validaram o pagamento de sobrepreços extorsivos e deixaram em segundo plano o suposto legado benéfico das obras, ou seja, a infraestrutura social, de mobilidade e benefício urbano geral. Ademais, não se evitou o deslocamento de bairros nem a privatização ou o encarecimento do acesso a instalações esportivas outrora disponíveis para a população.

Refiro-me ao aumento da conflitividade social como expressão das novas contradições surgidas diante da implementação dessa etapa recente do capitalismo global; contradições estas também presentes em países cujos governos emergiram como resposta política ao momento imediatamente anterior ao atual, dominado pela hegemonia do chamado Consenso de Washington. Sem se manter alheias às resistências daquele momento, as novas caracterizam-se por um embate direto com o capital, cuja responsabilidade sistêmica ficou emblematicamente exposta na crise desencadeada em 2008. E, como naquele estágio prévio, trata-se de um conflito que se desenvolve em múltiplos níveis: nos Estados e no cenário internacional, que abordo a seguir.

3 A “paz de Ruggie” dura apenas 3 anos, novas tensões no debate internacional sobre direitos humanos e empresas⁵

Após a vitória dos interesses corporativos na última grande rodada de debates acerca da questão dos “direitos humanos e empresas” na Organização das Nações Unidas (ONU), atualmente, o sistema se encontra em um novo debate que desperta a esperança entre aqueles que defendem regras vinculantes para as empresas. Recordemos que, nos dias de hoje, encontram-se em vigor os “Princípios Orientadores” aprovados pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU, em 2011,

após a publicação do relatório “Princípios Orientadores sobre as Empresas e os Direitos Humanos: parâmetros da ONU para ‘proteger, respeitar e remediar’”, produzido por John Ruggie, Representante Especial do Secretário-Geral, em um processo de consultas e discussões que se estendeu de 2006 a 2011. Esses princípios, defendidos pelos “possibilistas”, são orientações gerais sobre direitos humanos e empresas organizadas nós já famosos três pilares “proteger, respeitar e remediar”. Em 2011, além da adoção dos princípios, decidiu-se realizar um programa de promoção dos mesmos, incluindo várias ações e criando, para tanto, um Grupo de Trabalho composto por cinco especialistas (mantendo os critérios normais da ONU e equilibrando as afinidades “empresariais” com acadêmicas e sociais). Destacam-se entre essas ações os planos de implementação nacional e os fóruns anuais e regionais. A resolução concedeu ao grupo um mandato de 3 anos, que terminou em junho 2014 (NACIONES UNIDAS, 2011).

Esse Grupo de Trabalho continuou no que parecia um período tranquilo de “implementação” dos Princípios Orientadores; no entanto, a “paz de Ruggie” terminou logo: em setembro de 2013, o Equador, junto com outros 80 países⁶, apresentou uma declaração afirmando que:

A aprovação do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, em julho de 2011, dos “Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos: parâmetros da ONU para ‘proteger, respeitar e remediar’”, foi um primeiro passo, mas sem um instrumento juridicamente vinculante, permanecerá sendo o mesmo: um “primeiro passo”, sem qualquer consequência transcendente. Um instrumento juridicamente vinculante poderia proporcionar o marco para aumentar as capacidades do Estado na proteção dos direitos e na prevenção de violações.

(DECLARACIÓN..., 2013).

Mais uma vez, abre-se o debate, que já dura mais de 40 anos, acerca da necessidade de regulamentar de forma efetiva a conduta das empresas e proteger as pessoas e as comunidades das violações que estas cometem. Nessa disputa, as empresas e os governos que as protegem ganharam todas as batalhas, impedindo a aprovação de iniciativas de normas vinculantes⁷ e promovendo, como uma maneira de desviar o foco do que realmente importa em matéria de proteção, diversas iniciativas de códigos suaves ou voluntários, assim como a “responsabilidade social empresarial”, proporcionam uma resposta à sociedade na tentativa de amenizar tanto o fato do enriquecimento, muitas vezes exagerado, que obtêm com suas atividades como as violações que, não raro, cometem para obtê-lo.

Os defensores desse processo argumentam que se deve conceder tempo aos Princípios Orientadores e que não é o momento de voltar a discutir esse ponto. Tentam negar que o fato expresso pela declaração do Equador manifesta uma demanda constante e presente na sociedade por controlar aquelas que são, entre outras, vistas como as que, por meio de suas ações “irresponsáveis”, desencadearam as crises globais (social, econômica, energética, ambiental, alimentar). Para sua defesa, são sustentados quatro argumentos principais, quase todos baseados em questões práticas ou pragmáticas:

- 1- O consenso possível: os Princípios Orientadores são um grande avanço em relação ao que havia antes, pois, pela primeira vez, a ONU aprovou normas por unanimidade relativas a “negócios e direitos humanos”. Esse foi o consenso possível e ele deve ser respeitado, não se pode ir além desse ponto.
- 2- A complexidade: A tarefa de pensar na criação de regras vinculantes para as empresas é uma tarefa titânica e, devido à complexidade do sistema internacional, praticamente impossível de viabilizar.
- 3- Aplicar!: Devido à complexidade dessa tarefa, entrar em um processo de negociação que pode levar anos, diminuiria os esforços para implementar de modo efetivo os princípios de Ruggie e, portanto, a aplicação concreta - embora voluntária - dos direitos humanos quando estes são violados.
- 4- A responsabilidade dos Estados nacionais: são eles, em última instância, que devem fazer cumprir os direitos humanos em suas jurisdições; o papel da comunidade internacional, como indicado pelos Princípios Orientadores, é ajudar a fortalecer a capacidade de implementá-los e, por isso, esses princípios são suficientes.

Ao mesmo tempo, a esses argumentos se somam, claro, aqueles não publicados pelos diplomatas em Nova York ou Genebra, sem dúvida muito mais pragmáticos e reais que os enunciados e que se referem aos obstáculos que tais regras poderiam trazer à livre circulação dos investimentos e à crescente abertura dos mercados. Do lado dos países receptores, em sua maioria, os países mais pobres ou em desenvolvimento, existe o risco de que a adoção das obrigações implique o desestímulo das empresas para investir nesses países. Fica claro que tais regras operariam na direção oposta daquilo que possibilitou a construção do que acima mencionamos como “arquitetura da impunidade” por implicar um passo para reverter a expansão exagerada de mecanismos para proteger os “direitos” dos investidores estrangeiros, ou seja, empresas e fundos transnacionais.

O teor desses argumentos, além de derrubar a tradição de debates teóricos e de princípios que caracterizaram historicamente a discussão sobre direitos humanos nos fóruns internacionais, é de uma fragilidade assustadora e deveria envergonhar a comunidade internacional, em especial os membros do Grupo de Trabalho, que, quer seja por se agarrar ao processo passado (certo patrimonialismo) ou por defender seus empregos, assumiram a defesa dos princípios de Ruggie como se estes fossem a nova cláusula pétrea em matéria de direitos humanos e empresas.

A primeira pergunta que se deve mencionar é que, por definição, não há nenhuma medida de tempo que indica qual é o momento adequado para lidar com uma iniciativa como a do Equador. O *timing* político é determinado por uma combinação de fatores, entre eles a disposição dos atores envolvidos, e, neste caso, embora o debate tenha sido considerado concluído em 2011, há um grupo significativo de Estados e organizações sociais que querem discutir o tema, assim, podemos dizer que estamos diante de um novo “momento” que exige voltar a debater o assunto. Que outros atores não queiram fazê-lo revela que em última

análise, sentem-se confortáveis com um *status quo* que muitos questionam há quatro décadas. Além disso, nada impede que os dois processos sejam levados adiante, ou seja, discutir novamente a possibilidade de um tratado com obrigações vinculantes para empresas e, ao mesmo tempo, a promoção dos princípios de Ruggie. O argumento do consenso possível também é histórico e dinâmico, não há elementos que indiquem que não esteja maduro no mundo um possível consenso acerca de regras mais rígidas em matéria de direitos humanos, ou, em outras palavras, que o nível de tolerância aos abusos das grandes empresas e sua riqueza excessiva tenha diminuído segundo a opinião pública e que, portanto, a margem para forçar um *laissez faire* global para as empresas esteja em declínio.

A tarefa de elaborar um tratado dessa natureza é, de fato, complexa, envolve a tomada de decisões acerca de quem vai julgar, quais são os crimes a julgar, quais são as penas, como organizar os vários ramos dos direitos humanos, escolher o nível de aplicabilidade e detalhamento, pensar na extraterritorialidade da aplicação do direito, quem são os responsáveis, como conjugar um tratado desse tipo com outros já vigentes, identificar lacunas jurídicas, entre outros temas. É, sem dúvida, um desafio complicado, porém, sua complexidade não elimina sua necessidade; proteger os indivíduos e as comunidades, defender seus direitos e remediar casos de violação é algo complexo, mas isso se mostra tão complexo e vital para a humanidade como desenvolver, por exemplo, uma vacina contra a aids ou descobrir a cura do câncer. São tarefas cuja complexidade não as torna menos urgentes para as pessoas.

O tema das responsabilidades dos Estados tem sido amplamente discutido e todos sabem que, onde o Estado-nação fracassa, somente as normas e/ou a comunidade internacional pode proteger as pessoas. No caso dos abusos das transnacionais se verifica, ainda, como afirma Martin Kohr, do South Center,⁸ uma maior assimetria advinda do fato de que os países desenvolvidos possuem os meios institucionais para processar de modo mais eficaz aqueles que violam a lei e os direitos humanos, assegurando, assim, uma vigência mais perfeita do Estado de Direito. Estados poderosos, por sua vez, têm mais poder para equilibrar interesses que também são poderosos, pertencentes ao mundo econômico de suas sociedades; já no caso dos países pobres, com baixa institucionalização e Estados proporcionalmente fracos em relação a, por exemplo, *hiperempresas* transnacionais, a defesa dos direitos dos indivíduos e seu acesso à Justiça ficam vulneráveis, pois, por meio de vários mecanismos extrajurídicos, os poderes econômicos são capazes de burlar a lei, eludindo as condenações ou dificultando sua aplicação. O caso da contaminação no Golfo do México levou a uma condenação da British Petroleum envolvendo vários bilhões de dólares, aplicada pelo Estado norte-americano; ao passo que a Bophal, na Índia, ou, recentemente, a Chevron, no Equador, são exemplos eloquentes das dificuldades enfrentadas pelas vítimas das violações de direitos humanos em Estados economicamente menos poderosos.

4 “Blindar” os direitos dos indivíduos, não os das empresas

É necessária uma blindagem internacional que ajude a proteger as pessoas contra a assimetria de poder produzida pela acumulação de riquezas e as vantagens

políticos que esta proporciona. É necessário reverter o sistema instaurado, entre outras coisas, por meio dos tribunais internacionais de arbitragem para proteger os direitos dos investidores (Ciadi e painéis da OMC), ou seja, das grandes corporações transnacionais, que são as responsáveis pela maioria desses fluxos de investimento e de comércio internacional.

A criação de uma estrutura jurídica que, por meio de um ou mais tratados, possa criar uma referência internacional para um novo tipo de olhar às relações econômicas e aos direitos no mundo contemporâneo mostra-se fundamental. A luta pelos direitos humanos, nesse sentido, proporciona uma ferramenta fundamental, que, complementada pela mobilização dos afetados e das organizações, dos movimentos e das redes sociais, pode expandir a fronteira da aplicabilidade dos direitos humanos no mundo.

REFERÊNCIAS

Bibliografia e outras fontes

- BRENNAN, B.; BERRÓN, G. 2012. Hacia una respuesta sistémica al capital transnacionalizado. **América Latina en Movimiento**, Quito, ALAI, n. 476, jun. 2012. (Capital transnacional vs Resistencia de los pueblos). Disponível em: <<http://alainet.org/publica/476.phtml>>. Último acesso em: jun. 2014.
- CEPAL. 2014. **Panorama Económico y Social de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños**, 2013. Santiago de Chile, enero 2014. Disponível em: <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/52077/PanoramaEconomicoSocial.pdf>>. Último acesso em: jun. 2014.
- DECLARACIÓN en nombre de un grupo de países en la 24 a edición de sesiones del Consejo de Derechos Humanos. **Empresas Transnacionales y Derechos Humanos**. 2013. Ginebra, sept. Disponível em: <<http://cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/09/DECLARACION.pdf>>. Último acesso em: jun. 2014.
- FRIENDS OF THE EARTH INTERNATIONAL. 2012. **Reclaim the UN from corporate capture**. Amsterdam, The Netherlands. 32 p. Disponível em: <<http://www.foei.org/wp-content/uploads/2013/12/Reclaim-the-UN.pdf>>. Último acesso em: jun. 2014.
- FUENTES-NIEVA, R.; GALASSO, N. 2014. **Working for the few**. Political capture and economic inequality. Oxfam Internacional, 20 enero. Disponível em: <<http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bp-working-for-few-political-capture-economic-inequality-200114-en.pdf>>. Último acesso em: jun. 2014.
- GUDYNAS, E. 2009. Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual. In: CAAP; CLAES. **Extractivismo, política y sociedad**. Quito: CAAP/CLAES. p. 187-225.
- NACIONES UNIDAS. 2011. Consejo de Derechos Humanos. **Resolución 17/4**,

A/HRC/RES/17/4 (16 julho 2011). Disponível em: <<http://www.business-humanrights.org/media/documents/resolucion-consejo-derechos-humanos-empresas-derechos-humanos-6-julio-2011.pdf>>. Último acesso em: jun. 2014.

PROJETO mapeia quem manda no Brasil. 2013. **Repórter Brasil**, 4 dic. Disponível em: <<http://reporterbrasil.org.br/2013/12/projeto-mapeia-quem-manda-no-brasil/>>. Último acesso em: jun. 2014.

STIGLITZ, J. 2014. On the Wrong Side of Globalization. **New York Times**, 15 marzo. Disponível em: <http://opinionator.blogs.nytimes.com/2014/03/15/on-the-wrong-side-of-globalization/?_php=true&_type=blogs&_r=0#more-152414>. Último acesso em: jun. 2014.

VITALI, S.; GLATTFELDER, J.B.; BATTISTON, S. 2011. The Network of Global Corporate Control. **Plos One**, California, 26 oct. Disponível em: <<http://www.plosone.org/article/info%3Adoi%2F10.1371%2Fjournal.pone.0025995>>. Último acesso em: jun. 2014.

NOTAS

1. Amigos da Terra Internacional (FRIENDS OF THE EARTH INTERNATIONAL, 2012) e, mais recentemente, a Oxfam International (FUENTES-NIEVA; GALASSO, 2014).
2. "Wealth inequality in America", por Wondershare. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=QPKKQnijnsM&feature=share>>. Último acesso em: jun. 2014.
3. Dados para a Europa dos 15, da Eurostat. Disponível em: <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&ocode=tessi180>>. Último acesso em: jun. 2014.
4. Para uma análise sobre "extrativismo", ver Eduardo Gudynas (2009).
5. Este artigo foi escrito antes da XXVI Sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU, que, em 26 de junho de 2014, aprovou a resolução A/HRC/26/L.22/Rev.1, que deu início à negociação de um tratado para o estabelecimento de um instrumento jurídico internacional vinculante para as Empresas Transnacionais (ETNs) em matéria de violação dos direitos humanos. A iniciativa

- da África do Sul e do Equador foi apoiada por 20 Estados, rejeitada por 14 (União Europeia, EUA, Japão) e 13 absteram-se (muitos deles da América Latina, como Brasil, Argentina, Chile, Peru). Uma grande coalizão social, a Aliança do Tratado, mobilizou-se em favor dessa resolução, reunindo o apoio de mais de 600 organizações em todo o mundo. Para mais informações, acesse www.treatymovement.org. Último acesso em: jun. 2014.
6. O Grupo Africano, o Grupo Árabe, o Paquistão, o Sri Lanka, o Quirguistão, Cuba, a Nicarágua, a Bolívia, a Venezuela, o Peru e o Equador.
 7. De particular importância foram a iniciativa dos Códigos de Conduta para Empresas Transnacionais da ONU (1983) e as Normas da ONU sobre a responsabilidade das ETNs, desenvolvidos em 2003 pela Subcomissão para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos da ONU.
 8. Intervenção realizada no Seminário sobre Corporações Transnacionais e Direitos Humanos, 11 e 12 de Março de 2014, Palácio das Nações, Genebra.





DIEGO LORENTE PÉREZ DE EULATE

Diego Lorente Pérez de Eulate é graduado em direito e advogado do Estado espanhol, especializado em migração e asilo. Desde janeiro de 2013 é Diretor Geral do Centro de Direitos Humanos Fray Matías de Córdova, em Tapachula (Chiapas, México), na fronteira com a Guatemala. Também fez parte de organizações como SOS Racismo Madrid, Comissão Espanhola de Ajuda aos Refugiados (CEAR), Sin Fronteras IAP no México.

Email: direccion@cdhfraymatias.org

RESUMO

A partir de sua experiência com o tema migratório na Mesoamérica, o autor apresenta uma reflexão sobre a situação do movimento de direitos humanos dos migrantes na região, apontando desafios, críticas e propostas que almejam contribuir para o fortalecimento da luta social necessária para efetivar os direitos das pessoas migrantes e refugiadas.

Original em espanhol. Traduzido por Evandro Lisboa Freire.

Recebido em abril de 2014.

PALAVRAS-CHAVE

Migrações – Movimento de direitos humanos – Mesoamérica – Desafios à prática de direitos humanos – Migrantes – Refugiados – Organizações de migrantes – Redes de migrantes



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível *online* em <http://conectas.org/pt/acoes/sur>.

PROBLEMAS E DESAFIOS DAS ORGANIZAÇÕES E REDES DE MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS NA MESOAMÉRICA

Diego Lorente Pérez de Eulate

1 Introdução

Talvez seja muito pretensioso o título deste artigo. Abordar uma realidade organizacional e humana tão ampla como a ação social para as migrações na Mesoamérica possibilita que se incorra em generalizações, ainda mais em um âmbito no qual há grande número de projetos e processos em andamento nas diversas temáticas relacionadas aos direitos humanos das pessoas migrantes, nem todos bem conhecidos ou articulados entre si.

No entanto, creio que minha experiência nos últimos anos no âmbito das organizações e redes que trabalham com a realidade das pessoas migrantes no México e na América Central permite que eu comente algumas situações vividas e certos problemas que observo no funcionamento dessas entidades, resultantes do contexto social e político no qual se desenvolvem suas ações e suas dinâmicas internas. Portanto, este artigo descreve e analisa essas realidades, tanto as externas às organizações como aquelas vividas em seu interior, cuja interação marca a vida e os processos que vão desenvolvendo-se nesse complexo mundo das organizações dedicadas às migrações e aos direitos humanos.

Nesse sentido, considero importante mencionar primeiro minha experiência nesse âmbito, para que seja possível compreender melhor sob qual perspectiva e experiência foram escritas estas linhas e de onde surgem as análises e propostas que apresento. Já são mais de 15 anos dedicados a temas sociais e organizacionais, ao longo dos quais sempre estive debruçado sobre a realidade das migrações e dos direitos humanos. Sinto que as pessoas migrantes e as situações que vivenciam em seu transcorrer migratório constitui uma das realidades sociais em que a discriminação e a exclusão têm maior relevância e onde se produzem graves injustiças. Uma realidade na qual minha formação como advogado pode ser útil, uma vez que é possível se afastar da educação individualista e fechada recebida na faculdade de direito, pois permite promover o senso de justiça no tratamento

das pessoas migrantes em um âmbito no qual a exceção ao Estado de Direito torna-se a regra geral.

Foram 15 anos de trabalho divididos entre o Estado espanhol, em matérias ligadas à discriminação e ao racismo, e uma mudança de residência para a América Latina, em 2008, rumo a lugares como México e Guatemala, onde se vivem situações muito diferentes de discriminação em relação às pessoas migrantes e refugiadas, mas com dinâmicas que podem ser consideradas similares. Essa mudança me proporciona um olhar comparativo interessante para identificar desafios e propostas. São quase 7 anos nesta parte do mundo, onde tem sido muito intenso o contato com as redes de migração que desenvolvem seu trabalho principalmente no centro e no sul do México, na Guatemala, em El Salvador e em Honduras.

Sob um olhar crítico, mas sempre com a intenção de contribuir para o fortalecimento da luta social necessária para efetivar os direitos das pessoas migrantes e refugiadas, pude conhecer diversas organizações que trabalham com essa temática sob diferentes perspectivas, seja proporcionando apoio a pessoas migrantes em trânsito, migrantes assentados/as há anos e invisibilizados/as em seus locais de destino, ou migrantes obrigados/as à força a deixar suas comunidades e os efeitos que isso produz sobre eles/as.

Essa experiência possibilitou que eu observasse como são sempre fatores tanto internos como externos às organizações, estes últimos não vinculados ao seu trabalho, mas ao contexto em que se trabalha, aqueles que interagem e afetam o desenvolvimento de suas ações e seus projetos. Por isso, este artigo descreve a realidade que se vivencia na região considerando ambos os aspectos, sua interação em forma de desafios a enfrentar e, por fim, são apresentadas algumas propostas que seguem a mesma linha de não perder de vista ambos os fatores inter-relacionados entre si.

Desde o início, peço desculpas se alguém considerar que minhas reflexões incorrem em generalizações e imprecisões. É difícil conseguir abranger toda a realidade de projetos e processos existentes, devido à dispersão observada no mundo organizacional pró-migrante, onde há um número extremamente grande de projetos e processos que são conhecidos apenas em âmbitos muito limitados. Tenho enorme respeito e admiração por essas ações e pelas de todas as organizações. Ninguém pode duvidar de seu compromisso e sua dedicação, porém, creio que a autocrítica é, de fato, importante para evoluir em nossa causa.

2 Caracterização atual das organizações de migrações e direitos humanos no México e na América Central

2.1 Fatores externos que afetam o trabalho das organizações

Um fator que influi de modo essencial na vida das organizações dos direitos humanos, seja qual for a temática, é a imensa problemática que tentam enfrentar. É extremamente importante considerar esse elemento em contextos como o mesoamericano, cujos Estados são prejudicados por uma corrupção e impunidade que os afeta de modo estrutural.

Vive-se e trabalha-se em contextos nos quais não deixam de surgir problemáticas complexas e difíceis de abordar, que resultam de configurações estruturais que se desenvolvem de modo particular em cada contexto, ainda que sempre associadas à desigualdade crônica na distribuição da riqueza, à corrupção e à impunidade que imperam na ação das autoridades e à discriminação e ao racismo presentes em amplos setores das sociedades desses países.

Essa situação ocorre principalmente em matéria migratória, devido à forma como se desenvolvem as migrações na região e, devido ao seu caráter transversal em relação a outros problemas sociais que as afetam desde sua origem, na rota migratória, no local de destino ou quando a pessoa migrante retorna à força ou voluntariamente à sua comunidade de origem. Em minha opinião, as migrações forçadas geradas na América Latina constituem um dos exemplos mais claros de como vem se deteriorando a realidade social, econômica e política em nossos países, por causa de um modelo de desenvolvimento classista, antidemocrático, patriarcal e desigual em quase todas as suas expressões.

Enfrentar essa realidade social tão ampla e complexa, na qual tantos elementos e problemáticas vem interagindo, é um trabalho muitas vezes cansativo e desgastante. Não se vislumbra um final para a ação que se executa, pelo contrário, quanto mais ações são desenvolvidas, mais problemáticas devem ser abordadas. A frustração surge, então, como um fator a ser considerado e que explica, com frequência, como certos processos de ação social começam com muita força e acabam deteriorando-se e cansando aqueles que os promoveram. Esse impacto psicoemocional é um dos elementos internos que afetam as organizações, sendo causados também por fatores externos, e ao qual, no entanto, não se tem prestado muita atenção, o que desgasta as equipes de trabalho e as pessoas, em nível individual.

Enquanto as organizações se multiplicam para atender uma problemática social tão intensa, contando com recursos humanos sempre escassos e desgastados, surge como fator um lento, porém contínuo processo de deslegitimação de seu trabalho. Algumas notícias divulgadas nos meios de comunicação de massa criminalizam suas ações; erros, escândalos e casos de corrupção cometidos por alguns membros do movimento social; a tentativa de cooptação do setor social por parte de alguns partidos políticos, como ocorre no México; e a política de algumas instituições públicas no sentido de desprestigiar, recorrendo a diversos meios, aqueles que criticam suas políticas não foram suficientemente contra-atacadas pelas organizações afetadas e isso tem causado uma sensação de desconfiança e generalização na opinião pública em relação às organizações não governamentais. Em especial, sente-se esse preconceito nas pessoas mais jovens, com idades entre 15 e 25 anos, que, com frequência, expressam sentimentos de desprezo e desconfiança em relação ao movimento de direitos humanos e dúvidas acerca de sua finalidade social.

Expressões relativas à falta de transparência em nossas ações, desconfiança em relação aos processos que iniciamos, entre outros estigmas, são recorrentes nessa população, que são quem justamente poderia proporcionar o destaque que o compromisso social demanda. O trabalho e o compromisso exigidos para se

envolver com uma organização de direitos humanos, enfrentando realidades sociais tão complexas, muitas vezes nos isolam da maior parte da sociedade, sem que nosso esforço seja conhecido. Isso implica que, em uma sociedade como a nossa, na qual temos acesso à uma quantidade de informação nunca vista, porém de modo confuso, os preconceitos em relação à cultura organizacional dos direitos humanos vêm aumentando e impedem que se consolide uma base social para apoiar e promover nossas ações. Além de constituir um desprestígio que chega aos ouvidos dos agentes públicos e econômicos que teremos de enfrentar, isso afeta, principalmente, nossa capacidade de influência diante deles.

Um elemento externo que afeta o trabalho das organizações são as políticas e prioridades seguidas pelas entidades doadoras para apoiar nosso trabalho. Políticas que, com frequência, são decididas em espaços muito diferentes dos contextos nos quais as ações serão desenvolvidas, provocando a duplicação das ações e promovendo diferenças já existentes, por exemplo, entre organizações do centro e da periferia/província dos países. Essa situação gera relações de poder extremamente desiguais entre doadores e receptores e entre alguns receptores e os demais, o que influi, às vezes de modo decisivo, nos projetos que serão postos em andamento, apoiando à pessoas e organizações que nem sempre são as mais adequadas para lidar com a problemática social em questão.

Essa realidade gera uma concorrência excessiva para obter os recursos dos doadores, ainda mais nos dias de hoje, nos quais se destina cada vez menos dinheiro à luta social, o que, às vezes, impede uma articulação adequada. Uma realidade que afeta, principalmente, o mundo organizacional das migrações na Mesoamérica, já que as principais problemáticas as que se enfrenta, se desenvolvem em localidades distantes dos centros de poder. Trata-se de uma dispersão fatal para enfrentar contextos tão complexos e que aumenta o desprestígio sofrido pelas organizações sociais diante da sociedade como um todo.

Um último fator externo a considerar com bastante atenção, que vem tornando ainda mais complexa a ação das organizações de direitos humanos e das migrações, refere-se às ações de intimidação exercidas pelo Estado mais repressor e suas diversas manifestações, sejam regulares ou à margem da lei. Essa ameaça aos/às defensores/as de direitos das pessoas migrantes tem aumentado nos últimos anos devido à maior presença do tema nas agendas políticas, o que gerou maior interesse dos grupos de poder pelo tema, e a presença do crime organizado no contexto migratório, ao considerar a extorsão e o abuso de migrantes um negócio lucrativo.

Trata-se de um risco evidente causado, também, pelo envolvimento do crime organizado nas rotas migratórias, em conluio com um Estado corrupto por ação ou omissão, e devido ao fato de que os grupos com origem humanitária têm aumentado sua ação social e seu olhar político, indo além do assistencialismo. Essas circunstâncias levaram a agentes públicos e políticos que só enfocam o tema migratório sob uma perspectiva de controle e da inadequadamente denominada “segurança nacional”, para aumentar seus ataques aos/às defensores/as dos direitos dos migrantes, a fim de manter sua prevalência e *status* em suas zonas de ação, que coincidem com muitos passos da rota migratória em direção ao Norte.

2.2 Fatores internos que desgastam a sociedade civil organizada

Todos esses fatores externos à ação do movimento social estão muito presentes em todos aqueles que se dedicam ao tema migratório na Mesoamérica e têm seu correspondente reflexo e efeito no andamento interno das entidades sociais. Alguns já foram indicados, como o desgaste emocional, que se combina com outros fatores que decorrem de elementos mais internos e inerentes às dinâmicas de todo grupo humano que procura organizar-se, que menciono a seguir.

Em primeiro lugar, a intensidade já mencionada do contexto social e político no qual as migrações na região se desenvolvem não só torna mais complexa a definição de ações a adotar e seu desempenho, mas também faz com que as organizações vivam em uma constante saturação de suas agendas de trabalho. É muito difícil distinguir o urgente do importante, sem que se possa definir prioridades apropriadas no trabalho. Essa realidade coexiste com um movimento social como é o caso do pró-migrante, que se origina, em muitos casos, no assistencialismo baseado na caridade cristã. Isso marca fortemente o tipo de ações e análises realizadas por essas entidades no momento de abordar o contexto, ações que, com frequência, têm um sentido humanitário e de assistência social da emergência, ao invés de enfrentar as causas estruturais que estão por trás dos efeitos que provocam.

Um admirável compromisso de ajudar aqueles que precisam de apoio quando se encontram em trânsito ou em seu destino migratório, mas que não permite avançar em processos mais sustentáveis de defesa dos direitos humanos nem possibilita avançar em direção a um olhar mais político e integral do fenômeno migratório. Uma assistência humanitária que provoca, a longo prazo, uma frustração por não ter fim, o que gera uma mobilidade constante e significativa das pessoas que se dedicam a esse trabalho, exceto para aquelas pessoas associadas aos ministérios religiosos, que se mantêm apegadas à missão religiosa atribuída, mas sem dar muita atenção a sua situação emocional.

Essa falta de evolução e de um trabalho mais estruturado possui exceções importantes em alguns projetos de índole religiosa católica, que provêm de espaços religiosos mais politizados. No entanto, nessa Igreja mais política não se encontra com frequência grupos dedicados à defesa das pessoas migrantes, ao contrário do que pode ocorrer com outros temas dos direitos humanos. Essa diferença, junto com o olhar humanitário caritativo que prevalece em amplos setores pró-migrante, dificulta ainda mais o encurtamento da distância entre a luta pelos direitos das pessoas migrantes e o movimento de direitos humanos como um todo.

Essa circunstância é essencial para compreender a dimensão da resposta social que existe atualmente diante das problemáticas enfrentadas pelas pessoas migrantes e refugiadas. Não podemos esquecer, por exemplo, que as principais violações dos direitos dessas pessoas são cometidas, além disso, em zonas pouco conhecida de países como México, Guatemala, El Salvador e Honduras, por ser, habitualmente, núcleos populacionais de baixa densidade demográfica ou pouco conhecidos e acessíveis. São lugares onde, muitas vezes, o único grupo organizado e de vocação social é a Paróquia ou alguma outra comunidade religiosa.

Encontramos nessas zonas remotas grupos sociais com forte sentido

humanitário, geralmente ligados a alguma igreja, mas com pouca análise política e estratégica. Esses grupos humanitários se complementam com outros grupos que desenvolvem seu trabalho em organizações mais estruturadas, normalmente presentes nas capitais dos países ou em cidades de maior importância. Estas últimas entidades mais estruturadas aproveitam, em certas ocasiões, sua posição de poder, de acesso à informação e de contato com atores fundamentais para obter financiamentos importantes, apesar de trabalhar a distância da problemática migratória mais intensa.

Organizações onde impera mais uma lógica de execução de projetos e não de visão de processos, que costumam contar com pessoas que têm um alto grau de formação, às vezes provenientes da Academia, porém com pouca sensibilidade social e política. Pessoas oriundas de classes médias e altas, que investiram em capacitação para executar projetos e em formação acadêmica, porém que não trabalharam a questão do classismo no qual foram educadas e que, muitas vezes, estabelecem relações de poder desiguais, tanto com organizações localizadas “no terreno” como com as pessoas migrantes cujos direitos defendem.

Essa combinação de recursos humanos sem um olhar político reforçado, seja por sua origem humanitária, seja pela formação recebida, muitas vezes provoca no movimento pró-migrante da região um panorama de ações sem um propósito claro, sem análises políticas estruturais, com excessivo centralismo e sem um olhar estratégico de longo prazo, como creio ser necessário para abordar um tema tão complexo como o migratório. Esses fatores, com frequência, impedem que as ações que se executam possam incluir enfoques tão importantes como a perspectiva de gênero e o pleno respeito à diversidade étnico-cultural existente na Mesoamérica que, por sua vez, resulta em estratégias e ações que julgo incompletas e contraproducentes para o propósito de justiça que se almeja alcançar.

A pouca abertura para a crítica e autocrítica daqueles que trabalham sob essa perspectiva e, em geral, daqueles que se dedicam aos temas sociais, por todo o trabalho e compromisso que investimos em nossas ações, impede, muitas vezes, uma análise fria dessa realidade, tirar lições aprendidas e corrigir os erros, o que acaba desvalorizando-nos diante de quem queremos influenciar, sejam agentes políticos ou a sociedade como um todo.

O acúmulo de elementos emocionais e pessoais presente nas organizações vão desgastando os projetos e processos e, por isso, também as pessoas que os promovem. Principalmente porque o olhar gerencial mostra-se limitado entre aqueles/as que lideram as organizações, mais acostumados/as com a gestão de projetos e a apostar mais em processos do que na gestão de recursos humanos. Isso provoca uma acentuada deterioração dentro das equipes, que quase sempre é enfrentada tarde demais, ou seja, quando as ações já estão em andamento e o trabalho em equipe ou em rede necessário para o sucesso não pôde materializar-se.

Há um desgaste particularmente emocional entre aqueles que, com frequência, deram tudo de si pensando que suas ações teriam um efeito mais significativo, e que os leva a frustração e a abandonar não só o trabalho social que vinha sendo desenvolvido, mas sua intenção de seguir trabalhando coletivamente em processos sociais. Um desgaste motivado pela falta de entendimento entre os grupos humanos que, por sua vez, decorre da diferença de experiência e da forma

de análise adotada para lidar com os problemas sociais. O que se soma ao temor provocado pelas ações intimidatórias exercidas pelo Estado ou pelo crime organizado nas pessoas defensoras.

Esse panorama torna-se mais complexo diante da falta de pessoas ou processos de defesa dos direitos humanos que possam servir como referência para aqueles que estão integrando-se às organizações sociais. Alguns referentes sociais que possam mostrar, por meio de seu desenvolvimento e sua história, uma proposta mais coletiva e integral de luta social. Não podemos ignorar o fato de que estamos em uma época da história na qual muitos referentes políticos que existiam no passado deixaram de existir, desgastaram-se até desaparecer ou tornaram-se anacrônicas. Isso ocorre em países como o México, onde o sistema político do Partido Revolucionário Institucional (PRI) cooptou, por muitos anos, o movimento social ou fez com que desaparecesse quando não seguiu suas diretrizes. O mesmo ocorreu na Guatemala ou em El Salvador, onde o conflito armado eliminou a maioria das pessoas que apresentavam propostas e, ao pôr fim aos acordos de paz, provocou uma desintegração das opções políticas progressivas, além de diversas tensões e desconfianças. Essa ruptura ou ausência de um tecido social mais comprometido gera uma falta de referências confiáveis, nas quais muitas pessoas das organizações possam inspirar-se para saber o caminho a seguir. Isso os leva a fixar sua referência em processos acadêmicos ou organizacionais sem um propósito social, onde abundam interesses pessoais por cima dos coletivos.

Apesar dos obstáculos e fatores indicados, nem tudo é negativo. Como em todo processo social e observando em uma perspectiva mais ampla, as organizações e redes pró-migrante vão, gradualmente, fortalecendo sua proposta política e suas redes sociais, assim como seu vínculo com o movimento de direitos humanos como um todo. Eles reforçam sua análise e, diante do risco, empenham-se em aumentar o custo político para aqueles que desejem atacá-los, ao mesmo tempo que ampliam sua perspectiva estratégica e política para abordar seu contexto de risco. Entretanto, a cada semana encontramos novas ameaças, que sempre fazem cambalear processos de defesa muito interessantes na região. A evolução da realidade migratória em localidades remotas, como já indicamos, não ajuda a diminuir esse risco ou a fortalecer o processo de formação política e estratégica no qual se encontra imerso o movimento social pró-migrante, mas vamos avançando devagarzinho.

Por fim, outro fator de extrema importância para explicar o contexto organizacional existente em matéria migratória é, muitas vezes, a ausência das próprias pessoas afetadas não só na liderança das organizações que defendem seus direitos, mas, também, sua total ausência dentro delas. A vulnerabilidade à qual são submetidas as pessoas que migram, seja em trânsito, em seu destino ou em sua origem, ao regressar, muitas vezes impede sua participação nos processos organizacionais. Os processos de organização social na região também ainda não estão bem preparados para incluir entre seus membros aqueles que se encontram longe de sua localidade de origem, e as diferenças culturais organizacionais e idiomáticas não ajudam a melhorar esse panorama.

Essa ausência afeta todos os processos de incidência iniciados, porque não permite que se contemple as sensações e experiências das pessoas mais afetadas

e seu olhar acerca das problemáticas que os afetam. Surge, assim, uma realidade particular em relação ao que ocorre em outros movimentos dos direitos humanos. As pessoas que, por solidariedade ou assistencialismo, defendem os direitos das pessoas migrantes são os protagonistas dos processos, e não as pessoas diretamente afetadas.

Ainda assim, também há avanços nos últimos anos nesse sentido, com o surgimento dos comitês de familiares de migrantes desaparecidos na América Central; o olhar mais integral acerca da realidade política de sua localidade de origem por parte das organizações de latinos/as nos EUA; organizações de pessoas deportadas ou de migrantes com deficiência gerada em sua rota migratória; ou a combatividade de organizações e redes de trabalhadoras do lar na América Latina, muitas delas compostas e lideradas por mulheres migrantes.

É importante seguir reforçando esse sujeito migrante que exige seus direitos, porque a realidade migratória torna-se cada vez mais complexa e gera cenários mais intensos de violações dos direitos humanos, afetando um número cada vez maior de pessoas. Isso é possível porque, apesar de suas dificuldades e vulnerabilidades, esses grupos conseguiram organizar-se e alcançar cada vez mais visibilidade. São processos organizacionais em formação, ainda frágeis em termos de liderança e olhar estratégico, mas que vêm proporcionando maior protagonismo, com seus acertos e erros, àqueles que são mais diretamente afetados/as pela migração forçada.

3 Propostas para abordar problemas e desafios nas organizações

O senso de autocritica e reflexão dos parágrafos anteriores deste artigo não almeja, de modo algum, levar à frustração ou a um sentimento de decepção, pelo contrário, decorre de reflexões que procuram pensar em formas e propostas que possibilitem lidar com maior eficácia com as realidades expostas e buscar ações e estratégias para melhorar o panorama associativo pró-migrante e refugiado/a na Mesoamérica. Por isso, não posso finalizar estas linhas sem converter as críticas anteriores em desafios a enfrentar, além de apresentar algumas propostas que poderiam, a partir de minha experiência, ajudar a fortalecer esse panorama.

Minha principal proposta, a que considero que dever ser sempre o primeiro passo quando se lida com uma realidade tão complexa, é dedicar maior esforço nas organizações e redes para reforçar sua análise político-estratégica da realidade migratória com que se trabalha, criando espaços para questionar com maior vigor as causas estruturais das problemáticas vivenciadas. Seria possível, assim, conseguir conferir uma ideologia às suas ações e propostas, com uma análise mais completa da realidade e mais próxima das causas estruturais que provocam, de fato, o fenômeno migratório.

Esse reforço analítico não costuma trazer mais do que benefícios se lembrarmos o que ocorreu em outros movimentos sociais, pois: fortaleceria as estratégias a desenvolver-se, proporcionando um sentido de mais longo prazo, o que reduz o desgaste e a frustração decorrentes do enfrentamento de realidades sociais e políticas tão complexas; melhoraria a sensação de pertença e de trabalho coletivo necessária para um trabalho em equipe real e complementar; tornaria o movimento pró-migrante mais próximo dos outros setores de defesa dos direitos

humanos, possibilitando que se encontre pontos comuns a partir dos quais trabalhem em conjunto; e reforçaria a segurança e a proteção dos/as defensores/as de direitos humanos e, conferindo-lhes mais ferramentas e redes de proteção contra ataques e ameaças sofridos em sua ação, por parte dos agentes do Estado ou atores à margem da lei.

Tendo em vista minha experiência, considero vantajoso quando se tornam maiores os espaços de análise e quando são adotadas estratégias de longo prazo e mais politizadas na ação social. Para isso, é necessário que as entidades sociais dediquem tempo no contexto intenso em que trabalham, para que tenham esses espaços de análise e formação interna, algo que não costuma ocorrer com frequência. Uma formação que não deve passar, necessariamente, por espaços formais, mas que deveria, em minha opinião, complementar-se com momentos de formação baseados na troca de experiências com organizações com mais prática na defesa de direitos humanos e que tenham membros mais experientes. Seriam construídas, assim, referências mais coletivas e comprometidas, às quais seriam voltadas as ações adotadas pelas organizações.

Se em algum tema mostra-se importante estimular esses intercâmbios, tanto pontuais como de longo prazo, acredito que é no mundo das migrações, por serem similares as dinâmicas discriminatórias vivenciadas pelas pessoas migrantes nas diversas partes da Mesoamérica, da América Latina e, em geral, do mundo inteiro. Além disso, com frequência, o trabalho é focado em apoiar as pessoas durante o trajeto, que um dia podem encontrar-se em uma zona e meses ou semanas mais tarde em outra localidade da região. A troca ajuda, igualmente, a superar visões por vezes muito localizadas do fenômeno migratório e a encontrar novamente pontos comuns de trabalho para reforçar a atuação em rede. Um trabalho articulado que sempre gera maior incidência e impacto diante dos atores políticos que tomam decisões fundamentais para a melhoria ou o agravamento da situação de direitos humanos das pessoas migrantes.

Essa ampliação de visões, redes e perspectivas é vital, segundo minha experiência, não só para aumentar a capacidade de resposta e impacto das ações das organizações sociais, mas, sobretudo, para que o discurso contido nessas ações se reflita nas causas e efeitos das migrações forçadas. Isso traria um olhar mais amplo a esse fenômeno social, em constante aumento por conta dos efeitos do modelo neoliberal, uma visão com enfoque pleno em direitos humanos, tão necessária para que não se incorra em soluções parciais ou incompletas, que não possibilitem a observação do sentido social e político que apresenta o fenômeno migratório.

Além disso, seriam gerados processos mais sustentáveis, nos quais se renovem com maior frequência as lideranças, ao contar com mais recursos humanos que apresentem maior capacidade e propostas políticas mais estáveis. Deve-se ter em mente que abordar processos sociais sob essa perspectiva será algo de compreensão mais complexa para a sociedade e, ainda, pelos próprios doadores. No entanto, se for possível explicar adequadamente a razão das migrações forçadas na região, poderá se conseguir uma base social mais robusta que apoie e compreenda nossas ações e convença os doadores e os agentes políticos acerca da necessidade de uma mudança de mentalidade e, com ela, de um modelo de desenvolvimento.



GLORIA CAREAGA PÉREZ

Gloria Careaga Pérez é mestre pela Faculdade de Psicologia da UNAM, professora de psicologia social na Faculdade de Psicologia Social da UNAM e coordenadora do Encontro Latinoamericano de Estudos sobre Sexualidade e Sociedade, realizado bianualmente. Coordenou diversas antologias, com destaque para: "*Debates sobre Masculinidades, Poder, desarrollo, políticas públicas y ciudadanía*", "*Sexualidades diversas, aproximaciones para su*

análisis", "*Poderes Cuestionados: sexismo y racismo en América Latina*", e publicou vários artigos e capítulos de livro.

Email: careaga@unam.mx

RESUMO

As pessoas LGBTI no mundo têm enfrentado diversas formas de violência e discriminação, o que tem exigido uma análise do lugar social da sexualidade e como essa definição tem determinado a possibilidade de reconhecimento de direitos de diversos grupos sociais. A luta pela proteção de seus direitos também nos leva a analisar a dinâmica dos jogos intergovernamentais através dos discursos nas negociações políticas, econômicas, entre outras; assim como os interesses e as forças envolvidas.

Original em espanhol. Traduzido por Akemi Kamimura.

Recebido em abril de 2014.

PALAVRAS-CHAVE

Direitos LGBTI – Identidade de gênero – Orientação sexual



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível *online* em <<http://conectas.org/pt/acoes/sur>>.

ARTIGO

A PROTEÇÃO DOS DIREITOS LGBTI, UM PANORAMA INCERTO

Gloria Careaga Pérez

A luta pelo respeito aos direitos das pessoas LGBTI¹ no mundo já tem uma história. A orientação sexual foi reconhecida teoricamente como um componente fundamental da vida privada de cada indivíduo, que deve ser livre de interferências arbitrárias ou abusivas por parte das autoridades públicas (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Karen Atala e Hijas vs. Chile*, 2010, párra. 111; *Marta Lucía Álvarez Giraldo vs. Colombia*, 1999). O direito à identidade tem sido a base fundamental para o reconhecimento do direito à identidade de gênero e do livre desenvolvimento do indivíduo de acordo com sua identidade de gênero. No entanto, a orientação sexual e as identidades de gênero alternativas continuam sendo alvo de perseguição jurídica e/ou social em muitos países do mundo. Isso se deve, em primeiro lugar, a uma confusão entre os dois termos e ao lugar em que a sexualidade é colocada.

As diferentes abordagens dadas à sexualidade em cada uma das regiões do mundo têm gerado diferentes posições sobre suas práticas e expressões. Observa-se que quanto maior a interferência religiosa e menos discussão aberta sobre a sexualidade, mais evidente é o conjunto de estigmas e preconceitos, que trazem consigo medo e rejeição a expressões que estão fora do marco normativo restritivo em que a sexualidade foi colocada.

Na maioria dos países a sexualidade tem sido negada como uma dimensão da vida humana; inclusive seu papel tem sido distorcido para se referir especificamente à reprodução e condenar sua verdadeira função, que é o prazer sexual. Assim, desde o século XVIII, quando é criada a relação reprodução-sexualidade, a deformação da sexualidade é um fato que situa fora do “normal” toda prática sexual sem motivos reprodutivos, delimitando os territórios da sexualidade legítima e definindo como ilegítima toda prática sexual que seja estéril ou não tenha a reprodução como sua finalidade.

A partir dessa concepção, foram incorporadas na mente humana *perversões* que determinam e descrevem o que é irregular em nossa sexualidade. Para alguns, essas perversões foram definidas como pecado e, para outros, como sofrimento.

Ver as notas deste texto a partir da página 153.

E algumas delas chegaram a ocupar espaços em sanções legais. As ciências criaram classificações sexuais, determinando territórios para cada uma delas, definindo sexualidades periféricas a partir da medicalização e judicialização do sexo, assim como a psiquiatrização e punição das suas formas não genitais (ÁVILA FUENMAYOR; ÁVILA MONTAÑO, 2010).

As pessoas homossexuais sofrem com o descrédito e vulnerabilidade por serem consideradas como fora da normatividade social, e ao longo do tempo têm sido associadas ao pecado, à doença ou ao crime. Até mesmo a afeminação dos homens ou masculinização das mulheres têm sido associadas a essa condição, sem compreender que se trata de um fenômeno distinto, relacionado à representação de gênero, motivo pelo qual enfrentam o mesmo estigma mencionado em relação às pessoas homossexuais. Assim, na medida em que são identificadas por sua suposta sexualidade, as pessoas LGBTI encontram-se em situação de alta vulnerabilidade.

Uma expressão generalizada que se refere à repulsa dessa não conformidade sexual e de gênero é a homofobia;² fenômeno que se perpetua através da socialização, principalmente na família, no sistema de educação, mídia e igrejas, mas sobre o qual o Estado definitivamente tem uma grande responsabilidade.

Nesse sentido, a discriminação enfrentada pelas pessoas LGBTI, fundada principalmente em argumentos morais, lhes dificulta o acesso aos benefícios sociais para que o Estado respeite e garanta o livre e pleno exercício de seus direitos; tendo em vista que os Estados são obrigados a proteger a vida, a integridade, o desenvolvimento e a dignidade de todas as pessoas.

No mundo, cinco países — Arábia Saudita, Irã, Mauritânia, Sudão e Iêmen — e regiões da Nigéria e da Somália condenam homossexuais à pena de morte (INTERNATIONAL LESBIAN, GAY, BISEXUAL, TRANS AND INTERSEX ASSOCIATION, 2014) e mais de setenta países punem com prisão ou castigo físico essa condição. Ao mesmo tempo, várias pesquisas mostram que mais de 70% das pessoas LGBTI sofreram discriminação, mas uma parte importante não é denunciada. Os crimes homofóbicos também são mantidos ocultos na maior parte das vezes, e quando são denunciados as próprias autoridades revitimizam quem foi vítima; muitas dessas agressões são classificadas como “crimes passionais” ou resultado de provocação, o que implica uma outra abordagem jurídica que limita seriamente a informação disponível a respeito.

Felizmente, cada vez mais, são gerados dados, instituições e órgãos que difundem números sobre esses crimes, o que reflete a necessidade urgente de uma metodologia para documentar de forma objetiva e precisa esta situação, a fim de avaliar a verdadeira magnitude desse fenômeno social contemporâneo.

A esse respeito, o relatório da Comissão Interamericana de Direitos Humanos de 2006 demonstrou claramente que um bom número de pessoas que haviam solicitado medidas cautelares se dedicavam à defesa dos direitos de LGBTI e em razão de suas ações foram vítimas de ameaças e agressões (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2006, párra. 252). O acompanhamento dessa situação fez com que a Comissão documentasse o aumento de agressões, assédios, ameaças, e até mesmo a realização de campanhas de difamação contra defensores e defensoras de direitos das pessoas LGBTI, perpetrados tanto por funcionários governamentais como

por particulares. Esta preocupação já foi compartilhada por outros sistemas de proteção dos direitos humanos.³

A Assembleia Geral da OEA emitiu várias resoluções (ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 2008; 2009; 2011) durante o período de acompanhamento do Relatório de 2006, nas quais se estabelece que os Estados devem “assegurar a proteção adequada dos defensores de direitos humanos que trabalham com questões relacionadas a atos de violência e violações de direitos humanos cometidas contra pessoas devido à sua orientação sexual e identidade de gênero” (ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 2009, párra. 3). No entanto, os relatos de agressão — assassinato, ameaças, criminalização de suas atividades, bem como um discurso de difamação de defensores e defensoras desses direitos — continuam a ser uma das preocupações das organizações LGBTI da região.

As deficiências na investigação impedem uma análise detalhada das possíveis causas desses crimes. Além disso, a falta de registros oficiais de parte das populações afetadas revela a situação de vulnerabilidade em que se dão os atos criminosos e a grande probabilidade de que esses fatos se perpetuem, diante da ausência de um sistema de justiça eficaz.

Ainda assim, o aumento da atividade sistemática de organizações LGBT em todo o mundo mostra não apenas as violações enfrentadas cotidianamente, mas também o valor e compromisso que cada vez mais pessoas assumem para lutar por seus direitos. Apesar dos riscos, mais e mais grupos e organizações se estruturam, o que permite entender melhor as humilhações que enfrentam e os desafios para a legalização e proteção de sua condição. Inclusive, em lugares onde a condição LGBTI não é penalizada, algumas organizações têm deixado a atividade clandestina e têm conseguido ganhar mais visibilidade, obtendo personalidade jurídica e realizando negociações com as autoridades.

Esta condição possibilitou também que, cada vez mais, as demandas das pessoas discriminadas por sua orientação sexual ou identidade de gênero ressoassem não somente em seus países, como também, e de forma muito significativa, em espaços intergovernamentais. E como observa Girard (2007) isso não deveria nos surpreender, já que, sendo a ONU um dos espaços mais proeminentes para a criação de normas e discursos internacionais, inevitavelmente este deveria ser um fórum fundamental para debater sobre a sexualidade. No entanto, a presença do tema tem tido um desenvolvimento extremamente irregular.

Na verdade, poderíamos dizer que o debate sobre a situação das pessoas homossexuais começou, velada ou tangencialmente, a partir de 1994 na Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, realizada no Cairo, quando houve uma tentativa de introduzir o reconhecimento dos direitos sexuais. Entretanto, isso não foi possível, ante o temor demonstrado por alguns governos e pelo Vaticano de que fossem incluídos aspectos da homossexualidade. Assim, as negociações se tornaram difíceis e a oposição aos *direitos sexuais e reprodutivos*, pelo Vaticano e alguns aliados latino-americanos, conseguiu fazer com que o termo *direitos sexuais* não fosse incluído, aceitando apenas os *direitos reprodutivos*. A aceitação desses direitos reprodutivos também foi resultado da aposta feita pelo movimento feminista.

Por outro lado, em defesa da essência das categorias binárias (CAREAGA, 1995) homem-mulher e dos papéis sociais pré-estabelecidos, a rejeição do Vaticano ao termo *gênero* abriu um debate inesperado, que ao final poderíamos considerar que resultou em um precedente significativo para o reconhecimento de identidades ou expressões de gênero fluidas ou múltiplas -transgênero-; dada a necessidade de fundamentar e discutir o gênero como uma construção social com diferentes representações.

Vale ressaltar que nessas negociações prolongadas, Argentina, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e Peru se juntaram à postura biologicista e moralista do Vaticano - para colocar reservas aos direitos reprodutivos - e dos Estados Unidos - sob a pressão do peso da dívida e ajustes econômicos para auxílio financeiro. Ao mesmo tempo, a Organização da Unidade Africana, sob a liderança do Senegal, concordou em aceitar a linguagem dos direitos sexuais em uma reunião regional preparatória.

Na Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em Pequim em 1995, uma melhor estratégia colocou os direitos sexuais e a orientação sexual no centro do debate. Foi um momento muito importante para mudar a forma de pensar sobre a sexualidade, assim como um longo e intenso processo dialético no qual conceitos foram desenvolvidos. No entanto, embora a orientação sexual fosse explícita em termos de direitos sexuais, ativistas da saúde decidiram, estrategicamente, não realçá-la. A intensa discussão que surgiu sobre a orientação sexual resultou até mesmo na extensão não-formal da Conferência, uma vez que os debates que ocorreram durante quatro dias foram encerrados às cinco horas da manhã do dia seguinte à data programada para seu término.⁴

No final, orientação sexual e direitos sexuais foram eliminados, mas o parágrafo 96 (NACIONES UNIDAS, 1995) reconhece claramente o direito a ter controle e decidir livre e responsavelmente sobre questões relacionadas à sua sexualidade, livre de coerção, discriminação e violência.

Este resultado foi um produto da sensibilidade alcançada pelo Tribunal de Direitos das Mulheres, organizado em Viena em 1993, sobre violência contra as mulheres, em que as violações em relação à sexualidade foram significativamente ressaltadas. Houve também um forte apoio da África sub-saariana, especialmente África do Sul e Senegal, assim como de vários países latino-americanos, tais como Brasil e México, em conjunto com o Egito e Irã (GIRARD, 2007).

Poderíamos afirmar que o trabalho sistemático para incluir a orientação sexual e identidade de gênero na agenda internacional foi desenvolvido a partir do Conselho de Direitos Humanos da ONU (CDH), onde desde 2003 o governo brasileiro sugeriu a necessidade de uma resolução reconhecendo a discriminação que as pessoas LGBTI sofrem cotidianamente e definindo-se ações para enfrentá-la. O fato de um país latino-americano levantar a voz nesse campo marcou precisamente um novo caminho que hoje podemos identificar na proteção dos direitos das pessoas LGBTI. Apesar de o governo brasileiro ter retirado a proposta, provavelmente em razão de negociações econômicas com o mundo árabe, isso não impediu outras oportunidades para elaboração de novas Resoluções e apresentação de Declarações.

Curiosamente, podemos observar que a partir da nomeação de mulheres para o posto do escritório do Alto Comissariado, o debate sobre a orientação sexual não

apenas foi mantido, como também foi aumentando constantemente e conduziu a discussão até a Assembléia Geral para culminar numa Declaração sustentada por 67 países em 2008, que continua a receber adesões. No entanto, e talvez precisamente por isso, a eleição de uma mulher para o cargo está agora em risco.

Além disso, a introdução do debate sobre a situação das pessoas segundo sua orientação sexual e identidade de gênero não apenas tem sido uma constante nas negociações do CDH, mas também resultou na inclusão da discussão sobre a sexualidade em cada uma das sessões do Conselho. Ao mesmo tempo tem levado à adoção de medidas por parte dos relatores e outras agências da ONU para proteger os direitos das pessoas LGBTI.

Entretanto ainda não podemos cantar vitória. Como observado anteriormente, o cenário enfrentado cotidianamente por pessoas LGBTI no mundo é deplorável e sangrento. Mesmo nas recentes negociações para definir a Agenda de Desenvolvimento pós-2015 observa-se um realinhamento das forças conservadoras não somente para impedir o progresso nessa temática, mas também para alcançar a eliminação de qualquer menção sobre o assunto que possa constar nos planos de desenvolvimento.

O panorama social, econômico e político mudou. A União Europeia, América do Norte, América Latina e alguns países da Ásia elaboraram as propostas mais avançadas para garantir os direitos humanos em relação à sexualidade. Enquanto que a Coligação Africana e os países do Caribe, por influência de novas religiões, pressões econômicas e jogos de mercado, uniram suas vozes aos interesses da liderança da Rússia, e formaram uma força em conjunto com o Vaticano e alguns países muçulmanos para evitar o reconhecimento da legitimidade da defesa dos direitos LGBTI, e até mesmo para tentar reverter as conquistas dos direitos das mulheres.

Conclusões

As diferentes técnicas para a subjugação dos corpos e regulação das populações têm sido um elemento básico do Estado moderno para o desenvolvimento de processos econômicos e políticos. Isso se manifesta claramente nas diversas formas de controle como em discursos públicos, científicos e jurídicos, e em crenças religiosas, tanto pré-existentes como renovadas.

Apesar de ter conseguido ocupar o centro dos debates em espaços intergovernamentais, a condição das pessoas LGBTI muitas vezes permanece limitada somente na sexualidade. Essa visão matizada pelo estigma moral e preconceito limita de forma significativa o tratamento das pessoas LGBTI em seu cotidiano como cidadãs, colocando-as em situação de vulnerabilidade, desacreditadas e relegadas do exercício de seus direitos fundamentais e sendo até mesmo criminalizadas.

A introdução da sexualidade nos regulamentos científicos, jurídicos e religiosos é ilustrativa da forma como as autoridades religiosas, e em particular o Vaticano, e atualmente os grupos evangélicos, têm usado sua visão sobre a sexualidade para definição da política internacional.

A importância da discussão que se promoveu em torno da sexualidade em espaços intergovernamentais mostra que, mais do que apenas ser controlada pelo silêncio, a sexualidade foi construída e regulada por diferentes discursos e estratégias de poder. O fato de analisar os mecanismos, através dos quais o poder é aplicado no discurso no âmbito da ONU, pode nos levar a uma compreensão e perspectiva mais profunda das demandas e argumentos em jogo entre forças progressistas e conservadoras.

Os interesses envolvidos no reconhecimento da sexualidade e dos direitos da população LGBTI são numerosos e dinâmicos. A luta pela defesa desses direitos deverá estar atenta às constantes reconfigurações econômicas e geopolíticas, se pretende algum dia alcançar sua proteção.

REFERÊNCIAS

Bibliografia e outras fontes

- ÁVILA FUENMAYOR, Francisco; ÁVILA MONTAÑO, Claudia. 2010. El concepto de biopolítica en Michel Foucault. **A Parte Rei. Revista de Filosofía**. v. 69. mayo. Disponível em: <<http://serbal.pntic.mec.es/AParteRei/avila69.pdf>>. Último acesso em: jul. 2014.
- CAREAGA, Gloria. 1995. El lado oscuro de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo. La Conferencia de Población. Boletín del Programa Salud Reproductiva y Sociedad. México. **El Colegio de México**. n. 4.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. 2006. Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, Washington. OEA/Ser.L/V/II.124 párr. 252. 7 de marzo.
- GIRARD, Françoise. 2007. Negociando los derechos sexuales y la orientación sexual en la ONU In: Políticas sobre sexualidad: Reportes desde las líneas de frente, Editado por: PARKER, Richard; PETCHESKY, Rosalind y SEMBER, Robert. **Sexuality Policy Watch**. Río de Janeiro. Disponível em: <http://www.sxpolitics.org/frontlines/espanol/book/pdf/capitulo9_united_nations.pdf>. Último acesso em: jul. 2014.
- INTERNATIONAL LESBIAN, GAY, BISEXUAL, TRANS AND INTERSEX ASSOCIATION (ILGA). 2014. **State-Sponsored Homophobia Report 2014**. Disponível em: <<http://ilga.org/ilga/en/article/1161>>. Último acesso em: jul. 2014.
- NACIONES UNIDAS. 1995. Informe de la cuarta conferencia mundial sobre la mujer. Doc. ONU A/CONF.177/20/Add. 1, 27 de octubre. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/327/51/PDF/N9532751.pdf?OpenElement>>. Último acesso em: jul. 2014.
- _____. 2009. Consejo de Derechos Humanos. Informe de la Sra. Margaret Sekaggya, Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. Doc. ONU A/HRC/13/22, 13º período de sesiones, 30 de diciembre

de 2009. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/100/15/PDF/G1010015.pdf?OpenElement>>. Último acesso em: jul. 2014.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. 2008. Asamblea General. Resolución 2435 (XXXVIII-0/08). 3 de Junio. Disponível em: <http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_2435_XXXVIII-O-08.pdf>. Último acesso em: jul. 2014.

_____. 2009. Asamblea General. Resolución 2504 (XXXIX-0/09). 4 de junio. Disponível em: <http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_2504_XXXIX-O-09.pdf>. Último acesso em: jul. 2014.

_____. 2011. Asamblea General. Resolución 2653 (XLI-0/11). 7 de junio. Disponível em: <http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_2653_XLI-O-11_esp.pdf>. Último acesso em: jul. 2014.

Jurisprudência

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. 1999. **Marta Lucía Álvarez Giraldo vs. Colombia**, Informe Nº 71/99, Caso 11.656, 4 de mayo.

_____. 2010. **Karen Atala e Hijas vs. Chile**, 17 de Septiembre. Disponível em: <<https://www.cidh.oas.org/demandas/12.502SP.pdf>>. Último acesso em: jul. 2014.

NOTAS

1. LGBTI é uma sigla comum usada para denominar as pessoas lésbicas, gays, bissexuais, transgêneros e intersexuais.

2. O termo **homofobia** refere-se à aversão obsessiva contra homens ou mulheres com práticas homossexuais. Geralmente também inclui outras expressões da dissidência sexual e de gênero, como as pessoas transgênero, ou seja, homens com gestos ou representações femininas ou mulheres com representações ou gestos masculinos. Alguns autores preferem também indicar de

forma diferenciada a rejeição a cada uma dessas expressões: homofobia, lesbofobia, transfobia.

3. A Relatora Especial das Nações Unidas sobre a situação de defensores de direitos humanos se manifestou estar “profundamente preocupada com as contínuas campanhas de difamação e ameaças de violência contra defensores dos direitos de homossexuais, bissexuais e transgêneros” (NACIONES UNIDAS, 2009, párra. 49).

4. Uma ampla descrição desse processo pode ser encontrada em Girard (2007).



ARVIND NARRAIN

Arvind Narrain é membro fundador do Fórum de Direito Alternativo em Bangalore, Índia, um coletivo de advogados que trabalha com questões jurídicas consideradas fundamentais. Ele trabalha com direitos humanos e, especificamente, os direitos humanos daqueles que são discriminados com base na identidade de gênero e orientação sexual. É também autor de *Queer: Despised Sexualities and Social Change* e coeditor de *Because I Have a Voice: Queer Politics in India* e de *Law Like Love: Queer Perspectives on Law*. Também faz parte da

equipe de advogados que contesta a lei contra a sodomia no Superior Tribunal e no Supremo Tribunal da Índia.

E-mail: arvind@altlawforum.org

RESUMO

Este trabalho analisará se é melhor ver os direitos LGBT como parte de uma noção mais ampla de luta. Para discutir essa questão, examinaremos inicialmente o papel que pioneiros da luta democrática – Luiz Gama no Brasil, Mahatma Gandhi na Índia e Nelson Mandela na África do Sul – desempenharam no estabelecimento de uma compreensão de democracia transformadora. Argumentaremos que essa luta fundamental deixou sua marca no quadro constitucional desses países e, portanto, torna possível que a constituição seja transformadora. Em seguida, defendemos que uma articulação LGBT bem sucedida em cada um desses países deve recorrer a essas histórias de resistência, sejam elas contra o colonialismo na Índia, o racismo e o regime militar no Brasil ou o apartheid na África do Sul.

Original em inglês. Traduzido por Pedro Maia Soares.

Recebido em março de 2014.

PALAVRAS-CHAVE

Constitucionalismo transformador – Gandhi – Mandela – Gama – LGBT



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível *online* em <http://conectas.org/pt/acoes/sur>.

ARTIGO

BRASIL, ÍNDIA, ÁFRICA DO SUL: CONSTITUIÇÕES TRANSFORMADORAS E SEU PAPEL NAS LUTAS LGBT

Arvind Narrain

Doze vozes gritavam cheias de ódio e eram todas iguais. Não havia dúvida, agora, quanto ao que sucedera à fisionomia dos porcos. As criaturas do lado de fora olhavam de um porco para um homem, e de um homem para um porco, e de um porco para um homem outra vez, mas já se tornara impossível distinguir quem era homem e quem era porco.

George Orwell (1945)

1 Introdução

Os países do grupo Brics (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) são cada vez mais vistos como um novo bloco de poder, com o potencial para deslocar a hegemonia do norte global. A questão central é: se houver uma transição, que tipo de transição será? Equivalerá a uma mudança substantiva do passado, ou será apenas o que Orwell descreveu no final de *A revolução dos bichos*, quando os porcos assumem o poder e exploram os outros animais da mesma forma que os homens, antes deles?

Os Brics têm o potencial para tornarem-se os porcos contra os quais Orwell nos advertiu. Eles já possuem elementos de dominação baseados no poder econômico. Os rastros que a Índia e a China deixaram em toda a África é um testemunho do poder econômico exercido pelos Brics e seu enorme potencial para causar danos generalizados.¹ Embora esse seja o mundo da política real, a preocupação dos militantes deve ser se há outro tipo de conexão que pode ser forjado entre os povos dos Brics, entre os movimentos de lutas sociais e políticas de cada um desses países.

Em cada um dos países do Brics, os militantes encaram desafios muito diferentes, dependendo do grau de autoritarismo de seus respectivos Estados. Cada país tem sua

Ver as notas deste texto a partir da página 169.

trajetória política própria: Índia, África do Sul e Brasil são democracias (em diferentes graus), enquanto que Rússia e China sofrem com o autoritarismo (em níveis distintos). Este artigo analisa as possibilidades e as interconexões abertas pelas lutas dos povos nas três democracias (isto é, Brasil, Índia e África do Sul).² Em primeiro lugar, discuto se a história das lutas democráticas em cada um desses países serve como fundamento para a ampliação e o aprofundamento da democracia. Para esclarecer esse ponto, examino o papel que os pioneiros da luta democrática – Luiz Gama no Brasil, Mahatma Gandhi na Índia e Nelson Mandela na África do Sul – desempenharam como símbolos de uma resistência coletiva e idealizadores de um futuro coletivo. Depois, sustento que a constituição adotada em cada um desses países traz a marca dessas lutas e, portanto, tem o potencial para ser transformadora. Por fim, defendo que uma articulação LGBT bem sucedida em cada um desses países depende da sua capacidade de se valer dessas histórias de resistência, seja contra o colonialismo na Índia, o racismo e o regime militar no Brasil ou o apartheid na África do Sul.

2 Dando corpo à ideia de liberdade: Nelson Mandela, Mahatma Gandhi e Luiz Gama

As biografias de três figuras – Nelson Mandela na África do Sul, Mahatma Gandhi na Índia e Luiz Gama no Brasil – simbolizam a luta contra a dominação racial e colonial. Suas vidas servem para articular alguns aspectos do conceito de liberdade e proporcionar algo semelhante a um “roteiro da liberdade”.

Em sua autobiografia, *Longa caminhada até a liberdade*, Mandela detalha o que significava viver sob um regime de humilhação diária. Em um país que é majoritariamente negro, a criança africana descobre que não há lugar para ela:

Uma criança africana nasce em um hospital só de africanos, é levada para casa em um ônibus só de africanos, vive em uma área só de africanos e frequenta escolas só de africanos, se é que frequenta a escola [...]

Quando cresce, pode ter empregos somente para africanos, alugar uma casa somente num bairro de africanos, andar de trem somente para africanos e ser parada a qualquer hora do dia ou da noite e receber ordem para apresentar um passe, sem o qual pode ser detida e jogada na cadeia. Sua vida é circunscrita por leis e regulamentos racistas que prejudicam seu crescimento, diminuem seu potencial e retardam sua vida.

(MANDELA, 1994, p. 109).

É essa percepção estimulada por “uma acumulação constante de mil ofensas, mil indignidades e mil momentos esquecidos” que, de acordo com Mandela, alimentou “uma raiva, uma rebeldia, um desejo de lutar contra o sistema que aprisionava meu povo” (MANDELA, 1994). A luta contra o sistema de apartheid travada pelo povo sul-africano e simbolizada pelos 27 anos que Mandela passou na prisão poderia facilmente ter pervertido o significado da democracia. No entanto, já em 1962, durante o julgamento de Rivonia, Mandela articulou uma noção ampla e abrangente do que a democracia significaria na África do Sul pós-apartheid. Em suas palavras:

Lutei contra a dominação branca, e lutei contra a dominação negra. Acalentei o ideal de uma sociedade democrática e livre na qual todas as pessoas convivassem em harmonia e com oportunidades iguais. É um ideal pelo qual espero viver e alcançá-lo. Mas, se for preciso, é um ideal pelo qual estou preparado para morrer.

(MANDELA, 2014).

Essa experiência de indignidade e humilhação coletiva sofrida pelos negros sul-africanos e por Mandela encontra uma precursora na luta de Mahatma Gandhi. Na verdade, a ideia de *satyagraha*, ou ação não-violenta, tomou forma na cabeça de Gandhi na África do Sul (onde viveu por 21 anos). Quando ele chegou àquele país pela primeira vez para trabalhar como advogado de um comerciante indiano, Gandhi logo percebeu que seus colegas indianos somente sobreviviam na África do Sul “[aceitando como] princípio engolir insultos do mesmo modo que podiam embolsar dinheiro” (GANDHI, 1968, p. 57). E isso é precisamente o que Gandhi se recusou a fazer.

O incidente na cidade de Pietermaritzburg, na África do Sul em 1893, onde Gandhi foi jogado de um trem devido à sua insistência de que tinha um bilhete de primeira classe e, portanto, o mesmo direito de estar lá como qualquer pessoa branca, tornou-se justificadamente famoso. Ao ser jogado para fora do trem, Gandhi traçou sua futura linha de ação:

Comecei a pensar no meu dever. Deveria lutar por meus direitos ou voltar para a Índia, ou deveria continuar em Pretória, sem me importar com os insultos, e voltar para a Índia depois de terminar o processo? Seria covardia retornar às pressas para a Índia sem cumprir a minha obrigação.

(GANDHI, 2010, p. 107).

Como sabemos, o incidente no trem aumentou a vontade de Gandhi de desafiar a dominação racista.

Após o incidente de Pietermaritzburg, Gandhi tentou retomar sua viagem num vagão de trem; com grande dificuldade, conseguiu finalmente uma passagem, mas apenas sob a condição de que sentasse do lado de fora, ao lado do condutor, e não no interior do vagão, onde havia apenas pessoas brancas.

Quando Gandhi estava sentado neste lugar de fora, ao lado do condutor, o gerente saiu de dentro do vagão e o confrontou. Gandhi descreve a cena que se seguiu:

Agora, o gerente desejava sentar onde eu estava sentado, pois queria fumar e, possivelmente, ter um pouco de ar fresco. Então, ele pegou um pedaço de pano sujo do condutor, estendeu-o no estribo e, dirigindo-se a mim, disse: “Sami, você senta nisso que eu quero sentar perto do condutor”. O insulto foi maior do que eu podia suportar. Com medo e tremendo, eu reagi: “Foi você que me fez sentar aqui, embora eu devesse ter sido acomodado lá dentro. Eu aguentei o insulto. Agora que você quer sentar do lado de fora e fumar, você quer que eu sente aos seus pés. Não vou fazer isso, mas estou disposto a sentar lá dentro”.

Enquanto eu lutava para dizer essas frases, o homem me atacou e começou a bater fortemente em meus ouvidos. Ele agarrou-me pelo braço e tentou me arrastar para baixo. Agarrei-me ao suporte de metal do assento e estava determinado a resistir, mesmo correndo o risco de quebrar os ossos do pulso. Os passageiros testemunharam a cena, o homem a me xingar, me arrastar e espancar, e eu fiquei parado. Ele era forte e eu era fraco. Alguns dos passageiros sentiram piedade e exclamaram: “Homem, deixe-o em paz. Não bata nele. Ele não tem culpa. Ele está certo. Se ele não pode ficar aí, deixe-o entrar e sentar conosco”.

(GANDHI, 2010, p. 109).

Gandhi descreve ainda outro incidente: quando andava na rua, mandaram que deixasse a calçada e o empurraram e chutaram para o meio da rua (GANDHI, 2010, p. 125.). Em outra ocasião, quando voltou à África do Sul vindo da Índia, em 1897, foi atingido por “pedras, pedaços de tijolos e ovos podres” (GANDHI, 2010, p. 186).

Assim, se liberdade significa alguma coisa, pelo menos deve significar que esse regime de insultos e humilhações seja derrubado. Formalmente, a luta de Gandhi, que começou na África do Sul na década de 1890, culminou na Índia com a independência, em 1947. Mas por mais que a liberdade externa possa ter sido conquistada, a luta contra regimes de humilhação continua para vastas camadas da população indiana.

É importante narrar em detalhes as humilhações enfrentadas por Gandhi para enfatizar a ideia de que se liberdade significa que alguém está livre de um regime de humilhações, essa liberdade ainda não é realidade para uma parcela do povo indiano, da qual fazem parte as pessoas LBGT e a comunidade dalit.³ Ao mesmo tempo, é importante notar que a luta contra a intocabilidade, bem como a luta pelos direitos LGBT poderia inspirar-se em alguém que em sua própria vida questionou as humilhações que ainda sofrem os dalits e as pessoas LGBT.⁴

Enquanto Gandhi e Mandela são figuras emblemáticas cuja fama já atravessou fronteiras, o militante abolicionista, poeta, advogado e jornalista brasileiro Luiz Gama é uma figura relativamente pouco conhecida fora do Brasil. A vida de Gama foi ainda mais acidentada do que a de Gandhi e Mandela.

Gama nasceu em 21 de junho de 1830, filho de pai brasileiro e mãe africana. Foi vendido como escravo por seu pai com dez anos de idade e passou oito anos em cativeiro como criado doméstico. Durante esse período, fez amizade com Antônio Rodrigues do Prado, um estudante de direito que estava hospedado com seu proprietário e que lhe ensinou a ler e escrever.

Em 1848, usando seu conhecimento recém-adquirido, Gama fugiu de seu dono levando alguns documentos legais e os utilizou para sustentar perante um tribunal que ele não era escravo e sua detenção era ilegal.⁵ O argumento foi aceito e Gama tornou-se livre, estudou e se formou advogado. Na profissão, foi um lutador incansável pela emancipação dos escravos no Brasil, travando sua luta não só nos tribunais, mas também pela imprensa. Com seu notável trabalho, obteve a liberdade de muitos negros. Observa James H. Kennedy:

Ao contrário de outros brasileiros de cor talentosos que, tendo alcançado fama e a consequente ascensão social, ignoraram a situação de seus irmãos menos afortunados,

Luiz Gama, depois de ter sido aclamado como poeta, dedicou o resto de sua vida exclusivamente à luta pessoal para abolir a instituição da escravidão no Brasil. Ele começou sua campanha defendendo nos tribunais negros que haviam sido escravizados ilegalmente e comprando a liberdade de escravos com recursos obtidos de fontes privadas. Recebeu muitas vezes contribuições financeiras para a sua causa como resultado de suas palestras contra a escravidão.

(KENNEDY, 1974).

Seu objetivo era alcançar o ideal de que “a terra do Cruzeiro do Sul [Brasil] [não tenha] rei nem escravos” (KENNEDY, 1974). A vida de Gama nos aponta para uma história do Brasil em que a resistência à opressão baseada na cor é fundamental. Tratar seres humanos como escravos, negar-lhes dignidade, igualdade e autonomia é uma abominação para a história brasileira da luta pela igualdade. A luta muitas vezes solitária de Gama por igualdade, emancipação e dignidade através do uso criativo dos tribunais é um aspecto crucial da história brasileira e uma inspiração para os movimentos sociais progressistas subsequentes.

As histórias dessas três figuras fazem parte da história da luta mundial contra a dominação; consideradas em conjunto, essas três figuras chamam a atenção para outra história possível dos Brics. Humilhação e cidadania de segunda classe eram abominações para essas grandes figuras que simbolizam em suas pessoas uma história coletiva da luta contra o imperialismo e o racismo. Olhando adiante, a questão é como conectar essas lutas a contextos mais contemporâneos.

3 Liberação nacional e ativismo LGBT: algumas conexões?

As ligações entre a luta contra o apartheid e a luta pelos direitos das pessoas LGBT podem ser mais bem ilustradas pela história emblemática de Simon Nkoli, um militante ao mesmo tempo contra o apartheid e a homofobia institucionalizada. Sua história é bem conhecida na África do Sul, mas deve tornar-se mais conhecida na comunidade global LGBT. Sua luta exemplifica um modelo novo e inspirador para a militância, nem sectário nem particular, mas que encarna a noção mais ampla de uma humanidade sofredora.

A luta contra o apartheid de Tseko Simon Nkoli começou com sua prisão nas rebeliões estudantis de 1976. Em 1979, ele entrou para o Congresso de Estudantes Sul-Africano (COSAS); a militância estudantil o levou a entrar para o Congresso Nacional Africano e a Frente Democrática Unida (UDF). Em 1984, ajudou a fundar a Associação Cívica Vaal, encarregada de organizar os inquilinos em Delmas, a leste de Johannesburg.

Nkoli e outros 21 membros da UDF foram presos depois de uma marcha de protesto contra o aumento dos aluguéis imposto pelo governo. Eles foram acusados de “subversão, conspiração e traição”, crimes sujeitos à pena de morte. O “Julgamento de Delmas” durou quatro anos.⁶

Enquanto estava na prisão central de Pretória, Nkoli revelou sua sexualidade para seus companheiros quando uma carta de amor escrita por um companheiro de prisão para um condenado foi descoberta pelo diretor, o qual informou os outros

presos a respeito disso. Em uma reunião entre os detentos para discutir a carta, Nkoli encontrou uma indignação generalizada e forte aversão a homossexuais.

Como conta Nkoli, Terror, um companheiro de cela, anunciou: “Camaradas, estou com esta carta de amor. É nojenta [...]”. Ao ouvir várias opiniões negativas sobre os homossexuais e testemunhar a violência física infligida ao autor da carta, Nkoli foi tomado por raiva. Como ele narrou: “A próxima coisa que ouvi foi a minha própria voz, interrompendo: ‘E eu?’ Terror ficou mudo: ele só tivera discussões políticas comigo” (GEVISSER; CAMERON, 1994, p 254). Nkoli continua: “Mas, então, outros começaram a interromper. Um sujeito disse: ‘Devemos ter o nosso próprio julgamento. Não vou ser acusado ao lado de um homem homossexual’. Levantei-me e disse: ‘Acho que eu deveria sair desta reunião agora. Isso também diz respeito a mim. Aqui não estamos falando sobre a pessoa que cometeu este ato. Na verdade, vocês estão falando de homens homossexuais e eu sou um deles’” (GEVISSER; CAMERON, 1994, p 254).

O que se seguiu foi um momento intenso de discussão sobre se Nkoli deveria ser julgado junto com os outros acusados de Delmas. Por fim, a intervenção dos advogados progressistas que defendiam os acusados decidiu a questão – os advogados foram inequívocos em afirmar que abandonariam o caso se os julgamentos fossem realizados separadamente. Como diz Nkoli, esses intensos debates e discussões, combinados com o forte apoio que recebeu dos movimentos antiapartheid na Grã-Bretanha e na Europa, resultaram numa mudança de atitudes.

Essa ação, bem como os debates que ela inspirou, levou os líderes da UDF (como os também réus Popo Molefeand e Patrick Lekota) a reconhecer a homofobia como uma forma de opressão. Terror Lekota, hoje presidente nacional do Congresso Nacional Africano e na época também réu no julgamento de Delmas, disse que, apesar da hostilidade inicial,

Todos nós reconhecemos que a saída do armário de Simon foi uma importante experiência de aprendizagem [...] Como poderíamos dizer que homens e mulheres como Simon, que fizeram todos os esforços para acabar com o apartheid, deveriam ser agora discriminados?
(DAVIS, 1999).

Nas palavras do próprio Simon Nkoli,

Tenho certeza de que o meu envolvimento contínuo com o Congresso Nacional Africano depois de minha absolvição ajudou a dar credibilidade aos direitos dos homossexuais no seio do movimento de libertação, e também ajudou muitas outras pessoas gays e lésbicas do movimento de libertação a sair do armário. É difícil para mim dizer exatamente qual é a relação entre a minha militância antiapartheid e minha militância gay, mas há duas coisas que sei com certeza. A primeira é que o meu batismo nas lutas locais me ajudou a entender a necessidade de um movimento militante dos direitos dos homossexuais. A segunda é que este país nunca vai proteger os direitos de seus cidadãos gays e lésbicas, a menos que nos levantemos e lutemos – mesmo que isso nos torne impopulares junto a nossos próprios companheiros.

(GEVISSER; CAMERON, 1994, p 256.).

Na Índia, não há uma presença inspiradora como a de Simon Nkoli, que une os mundos do anti-imperialismo e da liberdade para definir a própria identidade sexual. Porém, há outra figura emblemática que, assim como Simon Nkoli, não só lutou contra a dominação externa (imperialista), mas também contra a dominação interna (de casta). A figura que quero lembrar é a do Dr. B. R. Ambedkar, o primeiro líder intocável dos tempos modernos e um político, advogado e estadista que lutou incessantemente contra as atitudes discriminatórias da casta superior da Índia em relação à comunidade dalit.⁷

De forma muito parecida com a de Luiz Gama no Brasil e Gandhi na África do Sul, o Dr. Ambedkar lutou durante toda a sua vida para derrubar o regime de humilhações diárias que viveu como pessoa dalit. A ética majoritária prevalecente na Índia impôs aos dalits restrições semelhantes ao apartheid: onde poderiam viver, que tipo de trabalho poderiam fazer, com quem poderiam se casar e o que poderiam comer. Qualquer desobediência dessa série de proibições impostas pelo sistema de castas acarretavam consequências graves, até mesmo assassinato.

Embora não haja nenhuma conexão direta entre a luta da comunidade dalit e as lutas da comunidade LGBT, há uma em termos de princípio. A luta do Dr. Ambedkar era fundamentalmente contra a ética majoritária, e o mesmo acontece com a luta das pessoas LGBT. No pensamento do Dr. Ambedkar, a moralidade jamais poderia ser a base para privar uma minoria de seus direitos. O fato de a maioria considerar imoral jantar com os dalits, ou morar nos mesmos bairros deles, não significava que a opinião da maioria deveria prevalecer. A vida do Dr. Ambedkar exemplifica a luta contra uma moralidade que transformava em lei os costumes e as ideias da maioria. É precisamente essa luta contra uma ética majoritária que encarna a luta da comunidade LGBT na Índia de hoje.

No Brasil, a luta emblemática contra a ditadura militar de 1964-1985 serve, em muitos aspectos, como narrativa de base para os movimentos sociais. Como diz Glenda Mezarobba:

Entre as penalidades adotadas com mais frequência estavam o exílio, a suspensão dos direitos políticos, a perda de mandato político ou destituição de cargo público, demissão ou perda de mandato sindical, expulsão de escolas públicas ou privadas e prisão. Tão comum quanto a detenção arbitrária era o uso de tortura, sequestro, estupro e assassinato [...] Para eliminar seus opositores, o governo [...] realizava execuções sumárias ou matava suas vítimas durante sessões de tortura, sempre a portas fechadas.

(MEZAROBBA, 2010).

A luta para acabar com a infinidade de práticas cruéis que constituíam a ditadura está no cerne do impulso brasileiro em direção à democratização. É a este mesmo impulso que os militantes LGBT no Brasil recorrem em sua luta.

4 Constituições transformadoras

Essas lutas – seja na África do Sul contra o apartheid, na Índia contra a dominação colonial e a dominação de casta, ou no Brasil contra a dominação militar –

influenciaram profundamente a natureza dos Estados que surgiram em seu rastro. As constituições dos três países, adotadas e moldadas à luz de seus passados dolorosos, são o que o professor Upendra Baxi chama de “constituições transformadoras”. Nas palavras dele:

O projeto IBSA (Brasil, Índia, África do Sul) constitui uma busca momentânea e, talvez, momentosa da política da esperança humana. Ele postula a ideia de que as constituições são necessárias e desejáveis e, ainda, que elas podem, em alguns contextos históricos, carregar um peso, um caráter ou um potencial transformador.

(BAXI, 2013, p. 30.).

O aspecto transformador de uma constituição pode vir não de sua interpretação oficial, mas sim “das vozes do sofrimento humano e social dos sem-direitos” ou “comunidades de resistência” (BAXI, 2013, p. 27), depois que se tornam intérpretes da constituição. É nesse contexto que a lembrança das muitas histórias de luta que resultaram na constituição se torna profundamente relevante. As narrativas de Gandhi, Gama, Ambedkar e Mandela, entre muitas outras, seriam vitais para compreender a constituição como um documento não do passado, mas com profundo significado para um futuro baseado no respeito da dignidade inerente a todas as pessoas.

A ideia de uma constituição transformadora é abordada também pelo (ex) presidente Mahmood, do Tribunal Constitucional Sul-Africano, em um caso de 1995 em que a pena de morte foi declarada inconstitucional: Ela [a Constituição sul-africana] retém do passado somente o que é defensável e representa uma ruptura decisiva e uma rejeição cabal daquela parte do passado que é vergonhosamente racista, autoritária, insular e repressiva, e uma identificação vigorosa e um compromisso com um ethos democrático, universalista, solidário e que aspira à igualdade, expressamente articulado na Constituição. O contraste entre o passado que ela repudia e o futuro ao qual busca confiar a nação é total e drástico.

(SOUTH AFRICA, *S v. Makwanyane and Another* 1995, par. 262).

O que distingue Brasil, Índia e África do Sul é que as constituições dos três países estabeleceram um marco normativo de direitos que tinha a capacidade de falar para o futuro. A constituição não sacramentou arranjos institucionais mortos e fossilizados, mas, ao contrário, abriu a porta para o futuro.

Essas constituições, nas mãos de juízes imaginativos, têm o potencial de dialogar com a situação dos oprimidos. O juiz Vivian Bose, um dos melhores da Índia, expressou muito bem esse sentimento quando disse que as palavras da Constituição não são “simples palavras sem vida e sem graça, estáticas e inflexíveis, como em um manuscrito mumificado”, mas uma “chama viva destinada a dar vida a uma grande nação e ordenar seu ser, línguas de fogo dinâmico potentes para moldar o futuro, bem como orientar o presente” (INDIA, *State of West Bengal v. Anwar Ali Sarkar*, 1952, par. 84-85).

É possível pensar em uma constituição nesses termos porque essas constituições têm por trás delas uma rica história de lutas. O desafio é como fazer essa história

de lutas transmutar a constituição de “palavras sem vida e sem graça” em “línguas de fogo dinâmico potentes para moldar o futuro”.

5 Transformando as normas de gênero e sexualidade: a experiência constitucional de Brasil, Índia e África do Sul

A militância LGBT deve abordar a questão de como essa noção de uma constituição transformadora pode ser ampliada e aperfeiçoada com o objetivo de enfrentar as humilhações sofridas pela comunidade LGBT.

Na África do Sul, a luta contra o racismo englobou em seu âmbito uma conceituação da luta contra a discriminação baseada na orientação sexual. Em consequência, a própria Constituição reconhece expressamente que a orientação sexual não pode servir de fundamento para discriminação no novo Estado sul-africano:

9. Igualdade [...]

(3) O Estado não pode injustamente discriminar direta ou indiretamente qualquer pessoa com base em uma ou mais razões, inclusive raça, gênero, sexo, gravidez, estado civil, origem étnica ou social, cor, orientação sexual, idade, deficiência, religião, consciência, crença, cultura, língua e nascimento.

(SOUTH AFRICA, 1996, p. 1247).

O Judiciário interpretou os dispositivos referentes à igualdade, juntamente com os dispositivos que garantem dignidade,⁸ para estabelecer uma jurisprudência progressista em questões LGBT: esses dispositivos serviram para invalidar leis contra a sodomia (SOUTH AFRICA, *National Coalition for Gay and Lesbian Equality v. Ministry for Justice*, 1998) e possibilitaram que o Tribunal Constitucional afirmasse taxativamente que somente o reconhecimento legal do casamento em pé de igualdade com os heterossexuais resistiria ao teste da igualdade e da dignidade (SOUTH AFRICA, *Minister of Home Affairs v. M.A. Fourie*, 2005).

Em Minister of Home Affairs v. M.A. Fourie, em que considerou que o casamento entre pessoas do mesmo sexo está em pé de igualdade com o casamento heterossexual, o Tribunal Constitucional declarou o seguinte: O reconhecimento e a aceitação da diferença são particularmente importantes em nosso país, onde durante séculos o pertencimento a um grupo baseado em supostas características biológicas, como a cor da pele, foi o fundamento explícito de vantagem e desvantagem [...]. Desse modo, o que está em jogo não é simplesmente uma questão de eliminar uma injustiça vivida por uma determinada seção da comunidade. Está em jogo a necessidade de afirmar que o caráter de nossa sociedade baseia-se na tolerância e no respeito mútuo.

(SOUTH AFRICA, *Minister of Home Affairs v. MA Fourie*, 2005, par. 60).

Os juízes recorreram expressamente à história da luta contra o apartheid ao formular uma nova série de direitos. Na conceituação dos juízes, a luta pela igualdade para pessoas LGBT decorria da luta contra o racismo.

Enquanto a Constituição da África do Sul inclui o reconhecimento da orientação sexual, na Índia, o único reconhecimento legal das pessoas LGBT é o Código Penal Indiano de 1860, que criminaliza o que chama de “relação carnal contra a ordem da natureza”.⁹ Esse dispositivo perdura por mais de 140 anos ininterruptos e funciona como uma ferramenta para perseguir a comunidade LGBT.

Mais recentemente, em 11 de dezembro de 2013, o Supremo Tribunal da Índia decidiu que a lei que criminaliza atos homossexuais é constitucionalmente válida, negando a aplicação das normas de igualdade, privacidade e dignidade às pessoas LGBT (ÍNDIA, *Suresh Kumar Koushal v. Naz Foundation*, 2014). Essa decisão constituiu um enorme fracasso do Tribunal, não só em reconhecer que as pessoas LGBT têm direitos, mas mais importante, que a Constituição indiana pode ser transformadora. Isso fica ainda mais evidente quando se vê a decisão que o Supremo Tribunal revogou, ou seja, a do Superior Tribunal de Deli em *Naz Foundation v. NCR Delhi* (ÍNDIA, *Naz Foundation v. NCR Delhi*, 2009).

Quando for escrita a história do movimento LGBT na Índia, a decisão do Superior Tribunal de Deli, que levou quatro anos, representará um momento histórico de grande transformação. Isso porque em 2008, após 58 anos de silêncio constitucional (a Constituição indiana entrou em vigor em 1950), esse tribunal derrubou o dispositivo do Código Penal Indiano, à luz da promessa constitucional de igualdade, privacidade e dignidade. O julgamento em si se valeu tanto da experiência da comunidade LGBT como de históricas fontes constitucionais. A criatividade do julgamento está em seu uso de uma abordagem filosófica da Constituição indiana como documento de “inclusão”, a fim de corrigir a história de violência e humilhação sofrida pela comunidade LGBT.

O Superior Tribunal de Deli em *Naz Foundation v. NCR Delhi* derrubou a Seção 377 do Código Penal e assim descriminalizou efetivamente a vida das pessoas LGBT. O que é notável é que os juízes, ao chegar à conclusão de que a Seção 377 violava o direito à igualdade, privacidade e dignidade, optaram por situar esse caso dentro de uma tradição constitucional transformadora.

Eles citaram a noção de moralidade constitucional do Dr. Ambedkar para esclarecer e enfatizar que a visão de uma democracia na Índia não era meramente de natureza majoritária. Ainda que a maioria dos indianos desaprovasse as pessoas LGBT, ou mesmo que o Parlamento, com três golpes de caneta legislativa, tivesse decidido privar as pessoas LGBT de todos os direitos, os juízes não se omitiram. A moralidade constitucional impõe a responsabilidade de proteger aqueles que poderiam ser vítimas de uma moralidade pública majoritária.

Ao mesmo tempo em que afirmava que a Índia é, em sua essência, uma democracia que garante direitos a todos (especialmente à minoria), o Superior Tribunal de Deli também observou que a inclusão serve como uma fonte da democracia indiana. Em apoio à essa conclusão, o Tribunal recorreu ao discurso comovente de Jawaharlal Nehru a respeito da Resolução sobre Objetivos feito na Assembleia Constituinte em 13 de dezembro de 1946, em que declarou que o Congresso deveria considerar a Resolução não à luz da letra da lei, mas sim em relação ao seu espírito. Nas palavras de Nehru:

Com bastante frequência, as palavras são coisas mágicas, mas às vezes, até mesmo a magia das palavras não consegue transmitir a magia do espírito humano e da paixão de uma nação [...] [A Resolução] procura muito debilmente dizer ao mundo o que pensamos ou sonhamos por muito tempo, e que agora esperamos alcançar em um futuro próximo.

(INDIA, *Naz Foundation v. NCR Delhi*, 2009, par. 129)

Valendo-se de Nehru, os juízes do Superior Tribunal de Deli concluíram:

Se há um princípio constitucional do qual se pode dizer que é a base da Constituição indiana, esse princípio é o da “inclusão”. Este Tribunal acredita que a Constituição indiana reflete esse valor profundamente enraizado na sociedade indiana, promovido ao longo de várias gerações. A inclusão que a sociedade indiana tradicionalmente exibiu, em todos os aspectos da vida, se manifesta no reconhecimento de um papel na sociedade para todos. Aqueles percebidos pela maioria como “desviantes” ou “diferentes” não são por esse motivo excluídos ou condenados ao ostracismo.

(INDIA, *Naz Foundation v. NCR Delhi*, 2009, par. 130).

Os juízes que julgaram o caso *Naz Foundation* se basearam no espírito da Constituição para justificar o princípio da inclusão e se manifestar contra a ditadura da maioria, ligando assim as agruras atuais da comunidade LGBT aos valores consagrados na luta pela independência indiana.

Da mesma forma, o Brasil tem aplicado sua Constituição transformadora, nascida de sua história e das cinzas do regime militar, às indignidades sofridas por pessoas LGBT. Em 1985, o Brasil saiu de um regime ditatorial militar para uma lenta transição à democracia. Esse processo resultou em uma nova Constituição, a oitava desde a independência do país. Apelidada de “Constituição Cidadã”, ela foi elaborada em reação a uma longa história de injustiça social, de desigualdade desenfreada e do exercício arbitrário do poder estatal, reconhecendo e protegendo os direitos individuais e sociais (FRIEDMAN; AMPARO, 2013).

Em 2011, numa ação que dizia respeito à validade constitucional de uniões estáveis entre pessoas do mesmo sexo, o Supremo Tribunal Federal do Brasil (STF) decidiu por unanimidade que, de acordo com a Constituição Federal, essas uniões são iguais a uniões de pessoas de sexos opostos e devem ter os mesmos direitos e deveres. O STF reconheceu que uniões públicas e duradouras de pessoas do mesmo sexo, tal como as de sexos opostos, também constituem núcleos familiares e devem ser igualmente protegidas (FRIEDMAN; AMPARO, 2013).

Ao tomar essa decisão, o STF enfrentou o obstáculo imposto pelo artigo 226 da Constituição:

Artigo 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.

§ 3º - Para efeito da proteção do Estado, é reconhecida a união estável entre o homem e a mulher como entidade familiar, devendo a lei facilitar sua conversão em casamento.

(BRASIL, 1988, p. 37).

O STF concluiu que “as palavras da Constituição não podem ser usadas contra a sua intenção”, valendo-se, assim, do ideal de uma “constituição transformadora”. Conforme o Tribunal,

[...] o sexo e a sexualidade das pessoas não são razões válidas de discriminação. Se utilizadas para esse fim, colidiriam com o objetivo constitucional do Brasil de “promover o bem-estar de todos” (art. 3º, IV), corroendo os princípios do pluralismo sócio-político-cultural e da democracia material com a respeitosa convivência das diferenças.

(FRIEDMAN; AMPARO, 2013, p 275.).

Em seu voto, o relator Ayres Britto concluiu:

[Ayres Britto] disse que o direito à liberdade sexual é uma parte fundamental da dignidade e da autonomia humana, em sua busca pessoal de uma vida significativa. Ele também se baseia nos direitos à liberdade, à privacidade e intimidade, resultando, de fato, em um direito individual à personalidade, que é ao mesmo tempo de aplicação imediata (art. 5º, § 1º) e irrevogável (artigo 60, § 4º, IV). Isso considerado, não há fundamento lícito para o tratamento desigual de pessoas homoafetivas e heteroafetivas.

(FRIEDMAN; AMPARO, 2013, p 275.).¹⁰

O Superior Tribunal de Justiça (STJ), o mais alto tribunal em matéria de lei federal no Brasil, baseou-se na decisão do STF em um julgamento posterior, em 2011, para reconhecer o direito de um casal do mesmo sexo que vivia em união estável de se casar, como o de um casal heterossexual.¹¹

6 Conclusão

Deste relato da história da luta pelos direitos LGBT no Brasil, Índia e África do Sul, podem-se tirar algumas conclusões.

Em primeiro lugar, há uma conexão entre os direitos LGBT e lutas mais amplas por dignidade, igualdade e direitos humanos. As campanhas pelos direitos LGBT nos três países valeram-se da história de cada um deles de luta contra formas anteriores de opressão. Os conceitos de dignidade e igualdade são fundamentais para as histórias do Brasil, África do Sul e Índia; esses princípios fazem parte da arquitetura normativa de cada constituição. É essa luta para obter igualdade e ser tratado com dignidade que está na base das demandas políticas da comunidade LGBT. Os progressos feitos pelas noções de igualdade e dignidade universal nas três sociedades têm sido fundamentais para concretizar as demandas da comunidade LGBT.

Em segundo lugar, embora seja verdade que a luta pelos direitos LGBT depende, para sua sustentação normativa, dos fundamentos constitucionais de igualdade e dignidade, não se conclui disso que esses princípios serão observados em relação aos direitos das pessoas LGBT. Ao contrário da luta contra o imperialismo (que tinha quase sempre uma face externa), o inimigo, no caso da luta LGBT, está muitas vezes nas atitudes sociais e arranjos institucionais

que são parte inquestionável da cultura nacional. A luta contra essa oposição, que frequentemente se apropria do simbolismo e da retórica do “nacionalismo”, muitas vezes leva à representação das pessoas LGBT como “antinacionais” ou “traidoras”. Essas tentativas de encurralar e isolar pessoas LGBT precisam ser derrotadas; os militantes LGBT devem recorrer à herança nacional da luta pelo direito de ser tratado com igualdade e dignidade e reivindicar com orgulho essa história, juntamente com uma visão cosmopolita mais ampla, em nome de suas próprias lutas. A luta pelos direitos LGBT, embora se valha das raízes nacionais de cada país, não pode limitar-se às lutas das comunidades LGBT nacionais; é essencial criar e reforçar redes de solidariedade internacional criativas e sensíveis a fim de ampliar a base de apoio da comunidade LGBT.

Em terceiro lugar, as decisões judiciais podem deflagrar, em certos momentos, discussões nacionais. Elas podem funcionar como importantes pontos de inflexão na luta por direitos. A tradição constitucional continua a desempenhar um papel forte em cada um desses países em relação aos direitos LGBT. Um dos defeitos de qualquer governo democrático é que a opinião da maioria pode prevalecer, sem qualquer respeito pelos legítimos direitos da minoria. No entanto, em cada um desses três países, os tribunais têm, em certos momentos, funcionado como defensores dos direitos das minorias impopulares, recusando-se a renunciar ao seu papel essencial na proteção dos direitos de todos os cidadãos contra a vontade majoritária (tal como expressa por meio do processo parlamentar).

Por fim, a tarefa ainda por fazer é um relato da militância na China e na Rússia, para que a ideia dos Brics, do ponto de vista das lutas das pessoas, possa ser mais desenvolvida. Somente uma noção de Brics alimentada pelas vozes do “povo em luta e das comunidades em resistência” é que pode fomentar uma nova imaginação.

REFERÊNCIAS

Bibliografia e outras fontes

- AMBEDKAR, Bhimrao Ramji. 2014. **Annihilation of Caste**. Índia: Navayana Publications. 416 p.
- BAXI, Upendra. 2013. Preliminary notes on transformative constitutionalism. In: PRETORIA UNIVERSITY LAW PRESS. **Transformative constitutionalism: Comparing the apex courts of Brazil, India and South Africa**. Pretoria. p. 19-47. Disponível em: <http://www.pulp.up.ac.za/pdf/2013_12/Chapter1_IBSA.pdf>. Último acesso: abr. 2014.
- BRASIL. 1988. Congresso. Senado. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 5 de outubro. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/con1988_05.10.1988/con1988.pdf>. Último acesso: jul. 2014.
- DAVIS, Ken. 1999. Hamba kahle (farewell) Simon Nkoli. **Green Left Weekly**, 20 de

- janeiro. Disponível em: <<https://www.greenleft.org.au/node/20478>>. Último acesso: abr. 2014.
- FRIEDMAN, Samuel; AMPARO Thiago. 2013. On Pluralism and its Limits: The Constitutional Approach to Sexual Minority Freedom in Brazil and the Way Ahead. In: PRETORIA UNIVERSITY LAW PRESS. **Transformative constitutionalism: Comparing the apex courts of Brazil, India and South Africa**. Pretoria. p. 267-289. Disponível em: <http://www.pulp.up.ac.za/pdf/2013_12/Chapter12_IBSA.pdf>. Último acesso: abr. 2014.
- GANDHI, Mohandas Karamchand. 1968. **Satyagraha in South Africa**. Navjivan Trust, Ahmedabad.
- _____. 2010. **My Experiments with Truth**, Jaico. Ahmedabad.
- GEVISSER, Mark; CAMERON, Edwin. 1994. **Defiant Desire**. Johannesburg: Ravan Press.
- HUMAN RIGHTS WATCH. 1991. **Broken People: Caste Violence Against India's "Untouchables"**. Nova York. Disponível em: <<http://www.hrw.org/reports/1999/india/>>. Último acesso: abr. 2014.
- KENNEDY, James H. 1974. Luiz Gama: Pioneer of Abolition in Brazil. **The Journal of Negro History**, v. 59, n. 3, julho.
- MANDELA, Nelson. 1994. **Long walk to freedom**. Londres: Abacus.
- _____. 2014. **The Freedom Archives**. San Francisco, CA. Disponível em: <http://www.freedomarchives.org/audio_samples/Nelson_Mandela.html>. Último acesso: abr. 2014.
- MEZAROBBA, Glenda. 2010. Between Reparations, Half Truths and Impunity: the difficult break with the legacy of the dictatorship in Brazil. **Sur**, v. 7, n. 13, dezembro.
- NAGARAJ, Doddaballapura Ramaiah. 1993. **The Flaming Feet**. Bangalore, India: South Forum Press.
- OMVEDT, Gail. 2004. **Ambedkar: Towards an Enlightened India**. Novaw Delhi: Penguin Books.
- ORWELL, George. 1945. **Animal Farm**. Londres: Secker and Warburg. 112 pp.
- PUCL-K (People's Union for Civil Liberties) 2003. **Human Rights Violations against the Transgender Community: A Study of Kothi and Hijra Sex Workers in Bangalore**. Índia, setembro. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/92993431/PUCL-Report-Kothi-and-Hijra-Sex-Workers-in-Bangalore>>. Último acesso: abril de 2014.
- SOUTH AFRICA. 1996. **Constitution of the Republic of South Africa**, n. 108, 18 de dezembro. Disponível em: <<http://www.gov.za/documents/constitution/1996/a108-96.pdf>>. Último acesso: jul. 2014.
- SUNDARAM, Anjan. 2013. Africa Shining: India and China fight to dominate business in Africa. **Caravan Magazine**, Nova Delhi, Índia, 1º de fevereiro. Disponível em: <<http://www.caravanmagazine.in/reportage/africa-shining>>. Último acesso: abr. 2014.

Jurisprudência

- INDIA. 1952. Supreme Court. **State of West Bengal v. Anwar Ali Sarkar**, AIR 1952 SC 75.
- _____. 2009. Delhi High Court. **Naz Foundation v. NCR Delhi**, 160 Delhi Law Times 277.
- _____. 2014. Supreme Court. **Suresh Kumar Koushal v. Naz Foundation**, (2014) 1 SCC 1.
- SOUTH AFRICA. 1995. Constitutional Court. **S v. Makwanyane and Another**, (3) SA 391 (CC); 1995 (6) BCLR 665 (CC).
- _____. 1998. Constitutional Court. **National Coalition for Gay and Lesbian Equality v. Ministry for Justice**, [1998] {12} PCLR 1517.
- _____. 2005. Constitutional Court. **Minister of Home Affairs v. M.A. Fourie**, Dec. 2005 (3) BCLR 355 (CC).

NOTAS

1. Ver <<http://china.aiddata.org>>; ver também Sundaram (2013).
2. A fim de que os Brics signifiquem alguma coisa para a luta por um futuro democrático, é vital o trabalho de construir uma conexão com a militância na Rússia e na China.
3. Para ambas as comunidades, a humilhação e a violência cotidianas estão na ordem do dia. Ver Human Rights Watch (1991), documento que faz um relato contundente das humilhações diárias sofridas pelos dalits até hoje; ver também PUCL-K (2003). A palavra dalit, que significa “oprimido”, é uma autodescrição do que era chamado de comunidade dos “intocáveis”.
4. Deve-se observar também que houve um rico debate entre Gandhi e Ambedkar sobre como lidar com o problema das castas. Ambedkar era o líder da comunidade dalit e achava que o método de Gandhi para tratar a questão das castas era insatisfatório. Porém, existem outros relatos que buscaram reconciliar as perspectivas dos dois líderes. Para uma discussão do debate entre Gandhi e Ambedkar, ver B. R. Ambedkar (2014). Para uma tentativa de reconciliar os dois, ver D. R. Nagaraj (1993).
5. O argumento jurídico que Gama defendeu com sucesso foi que a transação pela qual ele foi vendido como escravo por seu pai era duplamente injusta: como Gama era filho de uma mulher livre e não tinha pai legalmente reconhecido, seu pai biológico não tinha título de propriedade do filho. Além disso, o tráfico de escravos estava proibido pela lei brasileira desde 1831. Cf. Kennedy (1974, p. 255-267, na 260).
6. Ver <<http://www.csa.za.org/blog/item/94-simon-nkoli>>. Último acesso: 1 ago. 2014.
7. Ver em geral Gail Omvedt (2004).
8. Seção 10 da Constituição sul-africana: “Dignidade humana: Todos têm dignidade inerente e o direito de ter sua dignidade respeitada e protegida”.
9. Seção 377 do Código Penal Indiano: “Quem quer que mantenha voluntariamente relação carnal contra a ordem da natureza com qualquer homem, mulher ou animal deverá ser punido com prisão perpétua, ou com prisão simples ou rigorosa, por um período que pode se estender a dez anos, e também deve estar sujeito à multa. Explicação – Penetração é suficiente para constituir a relação carnal necessária para o crime descrito na seção”.
10. “Maria Berenice Dias, jurista e ex-juíza do Tribunal de Justiça do Rio Grande de Sul, é conhecida por sua pesquisa acadêmica e defesa dos direitos dos gays no Brasil. Ela começou a usar o termo homoafetivo em vez de homossexual para enfatizar que a homossexualidade não tem a ver somente com sexo ou erotismo, mas também – e talvez principalmente – com amor e afeição. A palavra ganhou uso corrente e foi até incluída em dicionários.” (FRIEDMAN; AMPARO, 2013, p. 274).
11. Ver <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21285514/recurso-especial-resp-1183378-rs-2010-0036663-8-stj>>. Último acesso: ago. 2014.



SONIA CORRÊA

Desde o final de 1970, a especialista brasileira Sonia Corrêa desenvolve atividades de pesquisa e *advocacy* relacionadas à igualdade de gênero, saúde e sexualidade. É formada em Arquitetura e pós-graduada em Antropologia. Ela é fundadora da SOS-Corpo - Instituto Feminista para Democracia e membro do conselho da CCR - Comissão de Cidadania e Reprodução no Brasil. Desde 2002, ela compartilha com Richard Parker o cargo de direção do Observatório

de Sexualidade e Política (SPW, sigla original em inglês), um fórum global que inclui pesquisadores e ativistas envolvidos com política e com análises de tendências globais sobre políticas relacionadas à sexualidade. Em 2006, ela co-presidiu a reunião de especialistas que promulgou os Princípios de Yogyakarta. Lecionou em diversas instituições acadêmicas e publicou extensivamente sobre o tema em português e inglês. Sua produção inclui, entre tantos outros, *População e Direitos Reprodutivos: Perspectivas Feministas do Sul* (Zed Books, 1994) e *Sexualidade, Saúde e Direitos Humanos*, em coautoria com Richard Parker e Rosalind Petchesky (Routledge, 2008).

Email: scorrea@abads.org.br

RESUMO

O artigo examina como as potências emergentes – mais especificamente Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul – vêm se comportando nos debates multilaterais envolvendo direitos humanos, gênero e sexualidade, especialmente nos fóruns Ibas e Brics. Os argumentos apresentados são derivados da primeira rodada de conversas, realizada em 2013, pelo Observatório de Sexualidade e Política, um fórum de pesquisadores e ativistas que convidou parceiros com base no Sul Global para dar início a esforços entre países para contribuir com debates de políticas globais relacionadas à sexualidade. Depois de expor as diferentes políticas externas dos cinco países em relação à sexualidade e gênero, este artigo analisa os desempenhos destes países e o deslocamento de alianças, tanto no interior dos blocos do Ibas e Brics, bem como entre as relações Norte-Sul em diversos fóruns multilaterais. Embora o uso frequente dos termos Brics, Ibas ou ‘potências emergentes’ possa sugerir uma imagem de coesão, o artigo conclui destacando a heterogeneidade destes grupos, ainda mais acentuada em relação aos direitos sexuais e reprodutivos, uma vez que essas formações são compostas por Estados cujos interesses não coincidem plenamente e que, não raramente, competem uns com os outros em uma variedade de frentes.

Original em inglês. Traduzido por Adriana Gomes Guimarães.

Recebido em abril de 2014.

PALAVRAS-CHAVE

Ibas – Brics – Sexualidade – Direitos LGBT – Organização das Nações Unidas



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível *online* em <<http://conectas.org/pt/acoes/sur>>.

POTÊNCIAS EMERGENTES: SERIA A SEXUALIDADE E OS DIREITOS HUMANOS UM ASSUNTO SECUNDÁRIO?

Sonia Corrêa

1 De onde vem esse tema?

O mundo vem testemunhando o surgimento de mudanças geopolíticas e novas formações políticas, econômicas e ideológicas dentre as quais estão os blocos Brics (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e Ibas (Índia, Brasil e África do Sul). A presença e a influência desses poderes em ascensão estão aumentando rapidamente, política e economicamente, em várias regiões do Sul Global. O Ibas e o Brics agora habitam o imaginário político dos Estados, do setor privado e também dos atores da sociedade civil, ao sul e ao norte do Equador. Em todos esses lugares, questões estão sendo levantadas sobre o significado dessas mudanças em termos de padrões de desenvolvimento, arenas bilaterais e multilaterais e de sistemas de cooperação. Entre os atores da sociedade civil, surgem também expectativas e perguntas a respeito de como essas tendências interagem com as atuais políticas globais e nacionais de gênero, sexualidade e direitos. No entanto, esses domínios da vida social, política e pessoal não estão sendo abordados nos debates acadêmicos destinados a compreender e intervir na dinâmica da formação do Ibas e do Brics, muito menos em conversas e acordos oriundos das interações desses novos blocos.

Essa ausência inspirou o Observatório de Sexualidade e Política (SPW, sigla original em inglês), um fórum global de pesquisadores e ativistas, a convidar os parceiros com base no Sul Global para iniciar um esforço entre países com o objetivo de compreender melhor essa lacuna e, eventualmente, ampliar a visibilidade desses temas nos debates em curso sobre potências emergentes, desenvolvimento e geopolítica¹. Este artigo compartilha as ideias discutidas na primeira rodada de conversas desse projeto, realizada no Rio de Janeiro, em julho de 2013, e inclui uma análise - originalmente apresentada em um painel no 13º Colóquio Internacional de Direitos Humanos da Conectas, realizado em São Paulo no mesmo ano - sobre a maneira que as potências emergentes vêm se comportando, desde o seu surgimento, em debates multilaterais sobre direitos humanos, gênero e sexualidade.

Ver as notas deste texto a partir da página 182.

2 A roupa do imperador

Até mesmo um rápido olhar sobre a política de gênero e sexualidade no Brasil, China, Índia, Rússia e África do Sul revela que - quer os líderes dessas potências emergentes desejem enfrentar diretamente esses temas em suas negociações ou não -, estas são dimensões da vida social e política que não podem ser facilmente deixadas de lado. Mesmo em 2014, seria necessário apenas um breve olhar sobre os meios de comunicação e internet para verificar que os efeitos do poder político sobre gênero e sexualidade, e vice-versa, não são encontrados nas extremidades, como foi sugerido por Foucault algumas décadas atrás. Eles são assuntos que estão visivelmente em pauta no centro das arenas políticas nos mais diversos contextos em todo o mundo e, assim, não podem ser evitadas nos debates sobre políticas globais (CORRÊA; PARKER; PETCHESKY, 2008). Portanto, o silenciamento das questões de gênero e sexualidade que prevalece nos discursos formais das potências emergentes sobre desenvolvimento e justiça social evoca o conto dinamarquês sobre as roupas novas do imperador: elas revelam justamente o que se está tentando esconder.

A pesquisa de Paul Amar sobre a mudança do paradigma neoliberal da década de 1980 e 1990 para um novo modelo governamental - agora organizado em torno da segurança humana, o que está diretamente ligado ao “fenômeno das potências emergentes” - demonstra em detalhes como as novas modalidades de governança articulam medidas de proteção do Estado, direitos humanos e securitização que, na maioria das vezes, giram em torno de acordos de gênero, sexualidade e relações familiares.² Quando as lentes são deslocadas para as quatro potências emergentes que estão sendo examinadas pelo projeto - Brasil, China, Índia e África do Sul -, gênero e políticas de sexualidade também são muito difíceis de mascarar.

China - Como observado por Cai Yipping, na reunião do Rio, a mobilização sobre questões LGBT, a violência de gênero e a leis sobre o casamento se expandiram rapidamente na China nos últimos anos, como um efeito do crescimento econômico, dos níveis mais elevados de educação e do acesso à internet, apesar das restrições do Estado em relação às manifestações políticas. Ainda examinando o cenário chinês após as reformas de mercado de 1970, Huang Hinging (2013) descreve como uma renovada política sexual vem se desenvolvendo em torno de três áreas que se sobrepõem: sexologia, reivindicações de gênero revisadas e o que ela retrata como “revolução sexual”.

Além disso, como também descrito por Cai Yiping, o uso explícito de metáforas relacionadas à gênero e sexualidade pode agora ser detectado nos discursos de alto nível das autoridades chinesas. Falando em uma conferência de imprensa durante a Quinta Rodada do Diálogo Estratégico e Econômico China-EUA, realizado em Washington DC, o vice-premiê Wang Yang usou a metáfora de um casamento feliz para descrever a relação entre os dois países, nos seguintes termos: “Somos parceiros que não podem se separar, porque a nossa relação está inserida nas responsabilidades familiares”. Wang Yang chegou a dizer que ele e o secretário do Tesouro dos EUA, Jacob Lew, eram os “recém-casados”, e acrescentou: “Eu sei que o casamento homossexual é permitido nos Estados Unidos, mas este não é o significado que Jacob e eu queríamos imprimir”³. Por outro lado, devemos

lembrar que o trabalho sexual ainda é criminalizado na China e, muitas vezes, torna-se um alvo fácil da repressão do Estado. Isto aconteceu no início de 2014, quando a polícia invadiu diversos mercados sexuais em várias cidades do país, como parte de uma campanha nacional contra a corrupção (CHINA ..., 2014). Alguns observadores notaram que as imagens dessas operações reavivaram as lembranças de campanhas moralizadoras implementadas durante a Revolução Cultural, no período entre 1960-1970.

Índia - A trajetória de uma política em torno da sexualidade e gênero tampouco é passível de ser contornada na Índia, uma vez que pode ser rastreada desde os duradouros debates feministas sobre controle de natalidade, leis sobre o casamento, violência de gênero, abortos seletivos por gênero⁴ que começaram a ser articulados na década de 1970. Isto se desdobrou no rico e complexo tecido das políticas *queer* dos anos 2000 que, entre outras, se uniram em torno da luta contra a Seção 377 do Código Penal, herdado dos tempos coloniais, que criminaliza “atos sexuais antinaturais”, ou a prática de sodomia, para usar um termo canônico (SANDERS, 2009). Essa mobilização levou à decisão da Alta Corte de Délhi proferida em 2009 sobre a inconstitucionalidade da Seção 377 (RAMASSUBBAN, 2007; KIRBY, 2011). Outra característica importante da trajetória indiana é um movimento vibrante e expressivo em prol dos direitos dos trabalhadores do sexo.

A política da sexualidade na Índia ganhou maior visibilidade após a grande mobilização social e protestos que se seguiram ao estupro coletivo de uma jovem mulher em Nova Délhi, em dezembro de 2012, que deve ser entendida dentro deste contexto mais amplo. Um ano depois, a política sexual indiana esteve mais uma vez nas telas e manchetes de jornais, quando a Suprema Corte derrubou a decisão da Alta Corte de Délhi de 2009. Após essas decisões, novos protestos se espalharam por toda a Índia e também em várias cidades em todo o mundo (KHANNA, 2013). Nas discussões do Rio, em julho de 2013, tanto Nitya Vesudevan quanto Akshay Khana enfatizaram fortemente que a política sexual da Índia não pode ser dissociada das castas e das classes. Akshay, em particular, observou que a política sexual indiana também deve ser entendida no contexto do surgimento de novas classes médias e certas construções de masculinidade. Esses fatores devem ser levados em consideração na análise da emergência da Índia como uma nova superpotência.

Brasil - O Brasil é outro país em que a trajetória da política de gênero e sexualidade tem sido amplamente documentada (DE LA DEHESA, 2010; VIANNA; CARRARA, 2007). Na verdade, os aspectos “progressistas” da política brasileira nesse campo, mais especificamente sua resposta ao HIV/AIDS, foram no passado amplamente aclamados. Apesar de não terem sido registradas recentemente manchetes em nível global, nos últimos dez a quinze anos temos assistido a intensificação das disputas políticas e batalhas em torno de assuntos relacionados à gênero e sexualidade (KAOMA; QUEIROZ, 2013; VITAL; LEITE LOPES, 2013). O aborto e o casamento de pessoas do mesmo sexo foram temas centrais na eleição presidencial de 2010 e mais uma vez apareceram na campanha de 2014, ainda em curso no momento em que este trabalho era finalizado (DUARTE, 2014; DUVIVIER, 2014). Desde 2010, apesar de alguns avanços legais terem sido registrados - tais como a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) de reconhecer uniões do mesmo sexo

(2011) e a garantia do direito ao aborto no caso de anencefalia (2012) - o retrocesso prevalece, como no caso das propostas legislativas de proibição do aborto, a censura a uma série de materiais educacionais relacionados ao HIV e à sexualidade e, em 2013, a eleição de um pastor evangélico dogmático como presidente da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados (DE LA DEHESA, 2010).⁵ Em maio de 2014, Pedro Chequer, que dirigiu o Programa Nacional de HIV/AIDS na década de 1990 e início de 2000, classificou as atuais políticas sexuais do país como representando uma “era Bush’ no Brasil, uma cópia tardia do que se passou nos Estados Unidos”. De acordo com Chequer, a política sexual caracteriza-se hoje, no Brasil, por uma ‘subserviência’ impressionante do Governo Federal aos grupos conservadores. Em suas palavras:

tivemos campanhas suspensas, material educativo proibido de ser utilizado no ambiente escolar ao lado de uma agenda oficial quase silenciosa para evitar irritar essas forças [conservadoras] organizadas. O país perdeu a laicidade há algum tempo com a assinatura do acordo com o Vaticano [em 2009].

(EM ENTREVISTA ..., 2014).⁶

África do Sul - Na África do Sul, uma importante característica da dinâmica da política de gênero e sexualidade é a lacuna ou o contraste entre as leis aprovadas após o fim do apartheid - reconhecidas internacionalmente pelo seu compromisso com a igualdade e não-discriminação em todos os campos, incluindo gênero e sexualidade - e a dura realidade da vida cotidiana, onde esses direitos formais não são efetivados facilmente (BERESFORD; SCHNEIDER; SEMBER, 2007). Um exemplo flagrante dessa lacuna é a alta incidência de estupros, em particular, dos estupros “corretivos” e assassinatos de lésbicas negras, além dos obstáculos encontrados para investigar, indiciar e julgar os autores destes crimes. Perante esse cenário, Dawn Cavenagh, a participante sul-africana na reunião da SPW no Rio, em julho de 2013, também observou que o julgamento de Jacob Zuma, em 2006, por estupro, está indelevelmente impresso na trajetória nacional de políticas de gênero e sexuais (RATELE DE 2006). Cavenagh também observou que as comunidades sexuais e suas agendas políticas estão inteiramente presas na dinâmica impulsionada por esses velhos e novos padrões de desigualdades, como ilustrado pela bifurcação entre as valorizadas paradas do orgulho LGBT, onde os participantes brancos são maioria, e as manifestações populares convocadas pelo movimento gay negro.

Rússia - Embora a Rússia não esteja incluída no projeto SPW, neste contexto de análise vale a pena lembrar que suas políticas sexuais nacionais também vêm sendo destaque, há algum tempo, nas primeiras páginas dos meios de comunicação internacionais, uma vez que desde meados dos anos 2000, paradas de orgulho gay têm sido sistematicamente atacadas por autoridades seculares e religiosas, bem como por nacionalistas radicais e grupos contrários aos direitos LGBT na sociedade. Os retrocessos também foram observados em relação ao acesso a abortos seguros. Em seguida, em 2013, uma reforma legislativa proibindo a promoção da homossexualidade e de formas não-tradicionais de família foi aprovada, provocando um rastro de protestos internacionais, incluindo manifestações durante os Jogos de Inverno de 2014, em Sochi.

3 As potências emergentes como atores globais de direitos humanos e sexualidade nas arenas multilaterais

Tendo esboçado acima a cartografia incompleta das políticas domésticas, esta seção analisa brevemente como potências emergentes vêm atuando desde 2004, quando o Ibas foi criado, em arenas multilaterais onde a sexualidade, gênero e direitos humanos têm sido objeto de negociação. Antes de entrar no tema, no entanto, é importante lembrar que, nos últimos 20 anos, as questões de gênero e sexualidade têm sido cada vez mais debatidas em arenas das Nações Unidas, sendo este um dos principais efeitos do ciclo de conferências sobre as questões sociais da década de 1990, em particular a Conferência de Viena de 1993 sobre os Direitos Humanos, a Conferência do Cairo de 1994 sobre População e Desenvolvimento e a IV Conferência Mundial sobre a Mulher em Pequim, em 1995, e suas revisões periódicas. Em todos esses casos, nunca foi fácil chegar a um consenso em relação a esses assuntos, uma vez que os mesmos estavam repletos de polêmicas “morais” e também afetados por afiadas tensões Sul-Norte (CORRÊA; PARKER; PETCHESKY, 2008; GIRARD, 2007; SAIZ, 2004).

Também é interessante notar que, no início das negociações, Brasil, China, Índia e África do Sul fizeram parte do Grupo dos 77 (G77), e que a África do Sul, recém-emergida do apartheid, entrava pela primeira vez em negociações internacionais. Debates sobre gênero e sexualidade nunca foram fáceis no G77, devido aos argumentos em torno do relativismo cultural e à grande influência do Vaticano sobre muitos dos países do grupo. Por isso, em muitas ocasiões críticas, foram celebrados acordos no âmbito do G77, geralmente impulsionados pelo Brasil e Índia, no sentido de que o grupo mantenha seu consenso em relação às questões econômicas, mas que permitam aos membros posições individuais com respeito a outras áreas. Esse modo de funcionamento foi um fator chave por trás do consenso alcançado na década de 1990 nas negociações em conferências internacionais (SEN; CORRÊA, 1999). Por outro lado, países do leste europeu, Rússia e as antigas Repúblicas Soviéticas da Ásia Central foram todos agrupados sob o que era então chamado grupo de “países em transição”, e permaneciam, em sua maioria, em silêncio a respeito de uma ampla gama de questões, incluindo assuntos ligados a gênero e sexualidade.

Embora essa cartografia geopolítica tenha sido substancialmente transformada nas últimas décadas, as tensões em torno de gênero e, particularmente, sexualidade, não mostraram sinais de recuo. Ao examinar mais especificamente como as potências emergentes estão se comportando hoje, observadores - consultados a esse respeito pela autora - consideram que o Brics e o Ibas não costumam funcionar de forma coesa.⁷ Mas, os observadores também afirmaram que as posições individuais desses Estados são hoje menos previsíveis do que no passado.

Um desses informantes, por exemplo, observou que, pelo menos até meados de 2013, nenhum sinal consistente da atuação do Brics e do Ibas como blocos sólidos em relação a gênero e sexualidade foi visto no Conselho de Direitos Humanos da ONU (CDH), tampouco no Conselho Econômico e Social (ECOSOC) ou na Assembleia Geral. Mesmo assim, há momentos, em Nova York, em que esses

Estados se posicionam como o “grande bloco” (Brics), e em outras ocasiões, no CDH em Genebra, eles aparecem como o “pequeno bloco” (Ibas). Mas, na opinião do informante consultado pela autora, esses momentos de agregação efêmera não configuram um “padrão de comportamento”, uma vez que na maioria dos casos, as potências emergentes não estão se movendo sozinhas, mas em parceria com outros países (principalmente do Sul Global, mas nem sempre). Por outro lado, no CDH, as diferenças são palpáveis entre Rússia e China e os outros três países do Ibas. Isto será examinado mais profundamente adiante.

A maioria dos observadores concorda que a principal novidade dos últimos anos não é tanto o fato de o Brics e o Ibas atuarem ou não como blocos sólidos, e sim o papel evidente e em expansão da Rússia, que estava praticamente ausente nessas arenas até meados dos anos 2000. A conduta da Rússia tem sido uma das posições retrógradas predominantes sobre os direitos humanos em geral, e, particularmente, sobre a participação da sociedade civil no CDH, especialmente no que diz respeito aos direitos relacionados à sexualidade (homossexualidade *tout court*). Ela tem disparado continuamente ataques múltiplos sobre os direitos relacionados a gênero e sexualidade, como foi fortemente ilustrado pela resolução sobre valores tradicionais, que o país apresentou em 2010.

Quanto à China, a percepção predominante desses informantes privilegiados é que, em grande medida, ela segue agindo como de costume. A China sempre foi relutante em relação aos direitos humanos, como ilustram os muitos obstáculos que criou na Conferência de Viena de 1993 sobre os Direitos Humanos e nos estágios iniciais de desenvolvimento institucional do CDH. Além disso, a China nunca se expressou fortemente quanto às questões de gênero, sexualidade e direitos reprodutivos, nem mesmo em 1995, na Conferência de Pequim. No entanto, um observador notou com preocupação que há sinais de que uma “divisão de trabalho” entre China e Rússia está sendo desenvolvida no CDH em relação às estratégias que visam enfraquecer as regras do sistema de direitos humanos das Nações Unidas: A Rússia geralmente ataca a epistemologia dos direitos humanos e os mecanismos de procedimentos especiais, enquanto a China se dedica a atacar os órgãos de tratados. Ambos os Estados muitas vezes tomam posições destinadas a restringir a autonomia do sistema de direitos humanos como um todo e limitar a participação da sociedade civil nos debates do Conselho de Direitos Humanos. Ao fazer isso, a China muitas vezes traz consigo diversos Estados africanos. Embora preocupante, esse padrão emergente de comportamento não pode, contudo, (ainda) ser retratado como uma ação coordenada do Brics.

Nenhum padrão forte de coesão pode, tampouco, ser identificado no comportamento dos três países do Ibas, o que parece ser determinado principalmente pelas circunstâncias. Como observado por Julie de Rivero, da *Human Rights Watch*, em sua apresentação no 13º Colóquio Internacional de Direitos Humanos da Conectas, em setembro de 2013, embora a Índia se alinhe constantemente com China e Rússia para defender o respeito à soberania dos países, até recentemente, ela nunca havia se oposto abertamente aos procedimentos especiais ou à participação de ONGs. No entanto, na sessão de setembro de 2013 do CDH, a delegação indiana se alinhou com China e Rússia em uma resolução destinada a restringir a participação

de ONGs nos procedimentos do CDH. O Brasil geralmente se abstém de posições inflexíveis sobre o primado da soberania, mas reage de forma sistemática em relação às chamadas para posições ou intervenções de direitos humanos mais substanciais, insistindo na “cooperação”. A África do Sul se abstém com frequência e isso faz com que seja mais difícil de compreender suas razões e motivações.

No que diz respeito às questões de sexualidade, com poucas exceções, o comportamento atual dos países do Ibas, tanto em Nova York quanto em Genebra, tende a seguir os roteiros anteriores. O Brasil continua a ser o mais aberto dos três países em relação a essas questões, especialmente em relação aos direitos LGBT, como reconhecido pelos Estados-membros e pelas organizações da sociedade civil. Em seu apoio aos direitos LGBT, a diplomacia brasileira trabalha em conjunto com os países da América Latina e Europa, bem como com os EUA, sendo geralmente capaz de se mover sem dificuldade através da divisão entre o Norte e o Sul, fazendo, por vezes, até mesmo a função de um mediador. Em retrospectiva, na primeira rodada de revisões das Conferências do Cairo e de Pequim (1999 e 2000) e em algumas sessões da Comissão sobre População e Desenvolvimento, África do Sul e Índia se alinharam aos países da América Latina e do Caribe, lideradas principalmente por Brasil e México, em uma feroz resistência contra os esforços conservadores que visavam desfazer o consenso anterior (SEN; CORRÊA, 1999). Mas nem China nem Rússia têm feito parte dessas coalizões.

Por outro lado, três episódios recentes indicam que a opção atual do Brasil em alinhar-se com o Sul, ou com os companheiros de potências emergentes, parece estar mudando esse velho padrão de claro apoio aos direitos sexuais e reprodutivos. Nas negociações da Rio+20, em 2012, o Brasil não defendeu a inclusão de texto sobre direitos reprodutivos no documento final, uma posição formalmente justificada pela prioridade de manter a coesão do Grupo 77. Isto foi publicamente lamentado por vozes bastante conhecidas como Gro Brutland e Mary Robinson, além de ativistas feministas de vários países.

Em seguida, também em setembro de 2013, outra incoerência foi detectada no comportamento diplomático do Brasil em relação à discriminação contra pessoas LGBT, dessa vez mais diretamente atribuível à “solidariedade” interna do Brics. Em 29 de setembro, em Nova York, o Brasil, juntamente com outros países apresentou uma declaração conjunta contra as violações aos direitos humanos com base na orientação sexual e na identidade de gênero. Na ocasião, o embaixador fez uma forte declaração pública sobre o assunto, que foi muito bem-vinda, dado os altos níveis de violência vividos por pessoas LGBT no Brasil (BRASIL, 2012). No entanto, no mesmo mês, durante a sessão do Conselho de Direitos Humanos, em Genebra, o Brasil evitou expressar preocupações sobre a exclusão da orientação sexual e identidade de gênero como base para a discriminação do texto da resolução proposta pela Rússia sobre os Jogos Olímpicos e os direitos humanos. Por fim, durante a 26ª Sessão do Conselho de Direitos Humanos, em junho de 2014, quando este artigo estava em processo de finalização, a delegação brasileira se absteve na votação final de uma resolução sobre Proteção da Família, que não conseguiu incluir em seu texto menção sobre a diversidade de formações familiares.

A Índia, por sua vez, tem sido historicamente favorável à igualdade de

gênero, à saúde reprodutiva e materna e à prevenção e tratamento do HIV/AIDS, e, em menor medida, aos direitos reprodutivos. Ela nunca se opôs abertamente às questões sexuais, mas nunca se expressou abertamente, exceto em relação à inclusão das populações vulneráveis afetadas pelo HIV. A Índia sentiu-se mais à vontade com o tema da sexualidade e direitos LGBT após a decisão do Tribunal Superior de Délhi sobre o artigo 377 e começou a apoiar a inclusão da orientação sexual nas resoluções anuais da ONU sobre execuções extrajudiciais. Segundo o mesmo informante, a pauta da Índia é tão extensa que muitas vezes ela faz o melhor que pode para agradar a quase todos: desde os EUA à China, de Israel ao Irã. Tal amplitude de barganhas por interesses próprios torna muito difícil detectar com clareza quais são suas posições em relação a questões com as quais, no passado, a Índia lidava facilmente em arenas multilaterais, tais como gênero, mortalidade materna, direitos reprodutivos e aborto, ou mesmo HIV/AIDS. Ainda está por ser compreendido como esse comportamento será afetado pelos desdobramentos jurídicos e políticos recentes: a decisão da Suprema Corte de dezembro de 2013, que voltou a criminalizar as relações homossexuais e, mais importante, a eleição esmagadora do Partido Nacionalista Hindu (BJP), em maio de 2014, cujos registros, no que diz respeito a questões de gênero e sexualidade, estão longe de serem progressistas (CORREA; PARKER; PETCHESKY, 2008; APOORVANAND, 2014).

A posição da África do Sul é considerada por muitos como tendo sido irregular ao longo dos anos e ainda confusa nos dias de hoje. Foi bastante expressiva na década de 1990, mas retrógrada e silenciosa na década de 2000. Desde 2011, no entanto, mais uma vez ela se posicionou como protagonista em relação às questões sexuais, como pode ser ilustrado pelo grande avanço realizado ao apresentar uma resolução sobre orientação sexual e identidade de gênero. Esse movimento foi corretamente interpretado por uma ampla gama de atores como um novo capítulo na longa saga em torno de questões de orientação sexual e identidade de gênero, inaugurado em 2003 pela resolução brasileira. Em março de 2013, o país assumiu uma posição muito positiva em uma discussão difícil em torno da violência baseada em gênero, que teve lugar na Comissão sobre o Status da Mulher, em Nova York, defendendo abertamente a inclusão de texto sobre as lésbicas. No entanto, em junho do mesmo ano, a África do Sul recuou na apresentação de uma segunda resolução advinda do texto de 2011. Esse recuo foi interpretado como um movimento estratégico da África do Sul com o objetivo de não perder o apoio regional para a sua candidatura a um assento no Conselho de Segurança. Outros dizem que não foi bem esse o caso, pois teria o assento de qualquer maneira. Esse movimento específico por parte da África do Sul deve ser contrastado com a ampla e complexa política que envolveu o debate sobre essa resolução, incluindo diferenças nítidas de pontos de vista entre as vozes da sociedade civil do Sul e do Norte em relação ao ritmo e desníveis de consultas regionais sobre a resolução e, mais importante, sobre qual era o objetivo principal da resolução (COALITION OF HUMAN RIGHTS DEFENDERS, 2013).⁸

No caso da África do Sul e do Brasil, é preciso também analisar os seus papéis em suas respectivas regiões. Os processos preparatórios regionais para a Revisão + 20 da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento

(CIPD), que está em curso desde 2013, ilustram a importância de suas posições nas negociações regionais. Na Conferência Preparatória Regional Africana, em Addis Abeba, quando posições extremamente retrógradas foram expressas tanto por países do norte da África quanto por Subsaarianos, por exemplo, a África do Sul apoiou constantemente os direitos sexuais e reprodutivos, inclusive no que diz respeito à diversidade sexual e direitos LGBT. O Brasil, após o revés lamentável sobre direitos reprodutivos na conferência Rio +20, em 2012, também desempenhou um papel positivo na Primeira Conferência Regional Latino-Americana sobre População e Desenvolvimento (em Montevidéu, agosto de 2013), que produziu o melhor documento final das várias rodadas regionais da CIPD + 20. O Consenso de Montevidéu está de acordo com as definições de Cairo e Pequim, na verdade, indo além com relação a alguns aspectos, como no caso dos LGBT e dos direitos dos trabalhadores do sexo (ABRACINSKAS et al., 2014).

O processo Cairo + 20 como um todo é um bom exemplo do desempenho dos Brics com relação a questões de gênero e sexualidade. Apesar dos resultados positivos das conferências regionais, as negociações da 47ª Sessão da Comissão das Nações Unidas sobre População e Desenvolvimento (CPD), em abril de 2014, concebido como o momento-chave da avaliação da implementação das recomendações de políticas do CIPD em nível global, foram extremamente difíceis, e os seus resultados criticados publicamente por organizações feministas (RESURJ ..., 2014).⁹

Nas negociações, consideradas por muitos como as mais difíceis das últimas duas décadas, os grupos árabe e africano e o Vaticano eram as principais vozes sustentando posições retrógradas. Mas, mais uma vez, nem o Brics nem o Ibás se comportaram de forma coesa,¹⁰ embora o Seminário Inaugural do Brics para Dirigentes e Especialistas em Questões Populacionais, que se reuniu em Hazyview, África do Sul, no início de março, tenha recomendado como áreas temáticas com potencial para a cooperação, o diálogo e a colaboração: “Questões sociais em geral e em particular gênero e direitos das mulheres, saúde sexual e reprodutiva e direitos reprodutivos” (BRICS, 2014). Durante a 47ª sessão da CPD, a Rússia foi muito discreta e a China permaneceu totalmente em silêncio. Brasil e África do Sul trabalharam de perto com orientação sexual e identidade de gênero, um dos temas mais difíceis das negociações, e a Índia expressou seu apoio ao aborto seguro, ainda que não tenha se expressado abertamente quanto a outras questões difíceis.

Mas correntes subjacentes e movimentos inesperados também foram constatados. Embora discreta, a Rússia estava evidentemente alinhada a vozes mais retrógradas. Além disso, as posições inflexíveis e agressivas manifestadas pelo grupo africano, na opinião de alguns observadores experientes, não podem ser plenamente compreendidas se não forem devidamente situadas no contexto da expansão da cooperação chinesa e os investimentos no continente. A estreita colaboração entre África do Sul e Brasil, inevitavelmente, acabou por causar tensões junto ao grupo regional africano. Mais importante, talvez, tenha sido o Brasil que, quebrando sua tradição de engajamento em grupos inter-regionais como estratégia para superar os impasses em torno de questões de gênero e sexualidade, no CPD 2014, declinou de sua participação no grupo de países alinhados liderado pela Argentina como uma tentativa de superar as dificuldades que estavam bloqueando o processo.

4 Conclusão

O padrão de comportamento descrito neste artigo ressoa a visão de Peter Konijn de que o uso frequente dos termos “Brics” e “Ibas” - ou mesmo “potências emergentes” - contribui para cristalizar uma imagem de homogeneidade e coesão entre os cinco países membros, quando na verdade essas formações são compostas por Estados cujos interesses não coincidem plenamente e que, não raramente, competem uns com os outros em uma variedade de frentes. Os contornos dessa heterogeneidade são ainda mais acentuados em relação aos direitos sexuais e reprodutivos. De outro lado, a recente colaboração do Brics sobre população e desenvolvimento e as correntes observadas no CPD 2014 parecem indicar que essas diferenças poderiam também ser diluídas no médio prazo, em função tanto da dinâmica interna quanto das tendências globais de política sexual. Em todo caso, não parece aconselhável apostar nas formações de potências emergentes como plataformas que possam facilmente produzir uma agenda capaz de articular justiça social, de gênero e erótica (KAPUR, 2005).

REFERÊNCIAS

Bibliografia e outras fontes

- ABRACINSKAS, Lilian et al. 2014: The ‘unexpected’ Montevideo Consensus. **Global Public Health: An International Journal for Research, Policy and Practice**, v. 9, n. 6, p. 631-638, July. DOI: 10.1080/17441692.2014.922596.
- AMAR, Paul. 2013. **The Security Archipelago: human-security States, sexuality politics, and the end of neoliberalism**. London: Duke University Press.
- APOORVANAND. 2014. In The Virile God’s Graveyard. **KAFILA**, Aug. 28. Disponível em: <<http://kafila.org/2014/08/28/in-the-virile-gods-graveyard/>>. Último acesso em: set. 2014.
- BERESFORD, Belinda; SCHNEIDER, Helen; SEMBER, Robert. 2007. South Africa: Constitutional Authority and its Limitations: the politics of sexuality in South Africa. In: PARKER Richard; PETCHESKY, Rosalind; SEMBER, Robert. (Ed.). **SexPolitics: Reports from the Front Lines**. New York: Sexuality Policy Watch. p. 197-246. Disponível em: <www.sxpolitics.org/frontlines/home/index.php>. Último acesso em: set. 2014.
- BRASIL. 2012. **Relatório sobre Violência Homofóbica no Brasil: ano de 2011**. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/lgbt/dados-estatisticos>>. Último acesso em: set. 2014.
- Brics. 2014. **Framework for Brazil, Russia, India, China, South Africa (Brics) Cooperation on Population Matters**. Disponível em: <<http://www.population.gov.za/index.php/documents/viewcategory/87>>. Último acesso em: set. 2014.
- CHINA’S government launches crackdown on prostitution. 2014. **Sexuality Policy Watch**,

- New York. Disponível em: <<http://www.sxpolitics.org/?p=8934#sthash.konL4Rhg.dpuf>>. Último acesso em: 11 abr. 2014.
- COALITION OF HUMAN RIGHTS DEFENDERS. 2013. **Statement of Human Rights Defenders on the need for an integrated and comprehensive approach to the protection of human rights related to sexual orientations and gender identities and expressions at the Human Rights Council**. Documento tornado público em maio. [Não publicado. Arquivo com a autora].
- CORRÊA, Sonia; KHANNA, Akshay. 2013. **Rising powers, sexuality, politics and human rights: an exploratory exercise**. Rio de Janeiro, Sexuality Policy Watch. Nota conceitual. Documento interno.
- CORRÊA, Sonia; PARKER, Richard; PETCHESKY, Rosalind. 2008. **Sexuality Health and Human Rights**. New York-London: Routledge.
- _____. 2013. Sexuality and globalities. In: TOLMAN, Deborah L. et al (Ed.). **APA Handbook of Sexuality and Psychology**. Washington, DC: American Psychological Association. p. 183-228. (Contextual Approaches, v. 2).
- CUNHA, Luiz Antônio. 2009. **A educação na concordata Brasil-Vaticano**. Educação & Sociedade, v. 30, n. 106, p. 263-280, jan./abr. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302009000100013>>. Último acesso em: set. 2014.
- DE LA DEHESA, Rafael. 2010. **Queering the Public Sphere in Mexico and Brazil: sexual rights movements in emerging democracies**. Durham: Duke University Press.
- DUARTE, Letícia. 2014. Aborto é tema tabu para políticos em ano eleitoral no Brasil. **ZERO HORA**, Porto Alegre, 30 ago. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/proa/noticia/2014/08/aborto-e-tema-tabu-para-os-politicos-em-ano-eleitoral-no-brasil-4586770.html>>. Último acesso em: set. 2014.
- DUVIVIER, Gregorio. 2014. O país e o armário. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 25 ago. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/gregorioduvivier/2014/08/1505356-o-pais-e-o-armario.shtml>>. Último acesso em: set. 2014.
- EM ENTREVISTA exclusiva à ABIA, Pedro Chequer analisa cenário LGBT no Brasil no Dia Internacional Contra a Homofobia e Transfobia. 2014. **ABIA – Associação Brasileira Interdisciplinar de AIDS**. Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://abiuids.org.br/?p=21532>>. Último acesso em: set. 2014.
- GIRARD, Françoise. 2007. Negotiating sexual rights and sexual orientation at UN. In: PARKER Richard; PETCHESKY, Rosalind; SEMBER, Robert. (Ed.). **SexPolitics: Reports from the Front Lines**. New York: Sexuality Policy Watch. p. 311-358. Disponível em: <<http://www.sxpolitics.org/frontlines/home/index.php>>. Último acesso em: set. 2014.
- HUANG, Yinying. 2013. The rise of sex and sexuality studies in post-1978 China. In: WIERINGA, Saskia; SÍVORI, Horacio (Ed.). **The Sexual History of the Global South: sexual politics in Africa, Asia and Latin America**. London: Zed Books. p. 22-43.
- KAOMA, Kapyá; QUEIROZ, Jandira. 2013. Making Anti-Gay Christian-Right Views Law, at Home and Abroad. **Hunffington Post**, 20 mar. Disponível em: <http://www.huffingtonpost.com/rev-kapyka-kaoma/making-anti-gay-christian-right-views-law-at-home-and-abroad_b_2901650.html>. Último acesso em: set. 2014.
- KAPUR, Ratna. 2005. **Erotic justice: Law and the new politics of postcolonialism**. London: Routledge.
- KHANNA, Akshay. 2013. Right to Sexuality. **Open Magazine**. Disponível em: <<http://www.openthemagazine.com/article/nation/right-to-sexuality>>. Último acesso em: 11 abr. 2014.

- KIRBY, M. 2011. The sodomy offence: England's least lovely criminal law export? **Journal of Commonwealth Criminal Law**, United Kingdom, Association of Commonwealth Criminal Lawyers. Disponível em: <<http://www.awid.org/Library/The-Sodomy-Offence-England-s-Least-Lovely-Criminal-Law-Export>>. Último acesso em: set. 2014.
- KONIJN, P. 2013. **Reflective note on Emerging Powers, Sexuality and Human Rights**. Prepared for the SPW Rio conversation, July 10th to 12th. Mimeo.
- RAMASSUBBAN, Radhika. 2007. India: culture, politics, and discourses on sexuality; a history of resistance to the anti-sodomy law in India. In: PARKER Richard; PETCHESKY, Rosalind; SEMBER, Robert. (Ed.). **SexPolitics: Reports from the Front Lines**. New York: Sexuality Policy Watch. p. 91-125. Disponível em: <www.sxpolitics.org/frontlines/home/index.php>. Último acesso em: set. 2014.
- RATELE, Kopano. 2006. Ruling masculinity and sexuality. **Feminist Africa: Subaltern Sexualities**, n. 6.
- RESURJ Public Statement on UN CPD 47. 2014. **RESURJ**, 19 Apr. Disponível em: <<http://www.resurj.org/resurj-publis-statement-un-cpd-47/>>. Último acesso em: set. 2014.
- SAIZ, Ignacio. 2004. Bracketing sexuality: human rights and sexual orientation – a decade of development and denial at the United Nations. **Health and Human Rights**, v. 7, n. 2, p. 48-80.
- SANDERS, Douglas E. 2009. 377 and the unnatural afterlife of British colonialism in Asia. **Asian Journal of Comparative Law**, v. 4, n. 1, article 7. Último acesso em: set. 2014.
- SEN, Gita; CORRÊA, Sonia. 1999. Cairo+5: Moving Forward in the Eye of the Storm. **Social Watch Report**, Montevideo. Disponível em: <<http://old.socialwatch.org/en/informesTematicos/36.html>>. Último acesso em: set. 2014.
- VIANNA, Adriana; CARRARA, Sérgio. 2007. Brazil: sexual politics in Brazil; a case study. In: PARKER Richard; PETCHESKY, Rosalind; SEMBER, Robert. (Ed.). **SexPolitics: Reports from the Front Lines**. Rio de Janeiro: Sexuality Policy Watch. p. 27-51. Disponível em: <www.sxpolitics.org/frontlines/home/index.php>. Último acesso em: set. 2014.
- VITAL, Christina; LEITE LOPES, Paulo Victor. 2013. **Religião e política: uma análise da atuação de parlamentares evangélicos sobre direitos das mulheres e de LGBTs no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, Instituto de Estudos da Religião (Iser). 232 p. Disponível em: <<http://www.iser.org.br/website/wp-content/uploads/2013/11/livroreligioepolitica.pdf>>. Último acesso em: set. 2014.

NOTAS

1. Este projeto, chamado *Potências emergentes, sexualidade, política e direitos humanos*, é apoiado por Hivos. Para desenvolvê-lo, SPW convidou instituições parceiras, como a Anistia Internacional (Brasil), a Conectas Direitos Humanos (Brasil), o Ibase (Brasil), o Instituto de Estudos sobre o Desenvolvimento (Reino Unido), a *Knowing Emerging Powers* (Países Baixos), bem como ativistas e pesquisadores individuais.

Os seguintes participantes estiveram presentes na primeira reunião: Alana Kolundj (*Sexuality Policy Watch*); Cai Yiping (DAWN Comitê Executivo, China); Dawn Cavanagh (Coligação de Lésbicas Africanas e Iniciativa de Direitos Sexuais, África do Sul); Laura Waisbich (Conectas Direitos Humanos, Brasil); Nitya Vasudevan (Centro para o Estudo da Cultura e Sociedade, Índia); Mariana Britto (Ibase, Brasil);

Mirijam Munsch (Hivos, Países Baixos); Paul Amar (Programa de Estudos Globais da Universidade da Califórnia, em Santa Barbara, Estados Unidos); Peter Konijn (*Knowing Emerging Powers*, Países Baixos); Rafael de la Dehesa (Universidade da Cidade de NY, colaborador da SPW); e Sonia Corrêa (Abia, Brasil, e *Sexuality Policy Watch*).

2. Em suas próprias palavras: “[O] termo estado de segurança humana emergiu como um nó com quatro lógicas de securitização que se interceptam: moralista (enraizada na cultura e com valores baseados nos discursos religiosos cristão-evangélico e islâmico); jurídico-pessoal (com foco em direitos, a propriedade privada e identidade de minoria); trabalhadores (que orbita em torno de noções novas ou revividas de segurança coletiva e social e noções pós-consumo de participação e cidadania); e paramilitares (uma lógica de aplicação da lei de viés masculino, centrada na polícia, e territorialmente possessiva) [...] Todas elas explicitamente destinadas a proteger, resgatar e garantir certas formas idealizadas da humanidade identificadas com uma determinada família de sexualidade, moralidade e assuntos de classe, e fundamentada em determinados territórios militarizados” (AMAR, 2013, p. 6).

3. Veja o relatório detalhado sobre o *Southern Weekend*, 20 de julho de 2013, <<http://www.infzm.com/content/92494>>. Último acesso em: set. 2014.

4. As altas taxas de abortos seletivos por gênero, que eliminam fetos femininos, é um fenômeno bastante concreto na Índia, China, Coreia do Sul e, em menor grau, no Vietnã. É o resultado do cruzamento perverso entre a modernização que se manifesta em tecnologias médicas inovadoras, neste caso particular ultrassom intrauterino, e a cultura arraigada de preferência por filhos homens. A prática resulta, entre outras coisas, em desproporção entre os sexos na população em geral.

5. A enorme reação desencadeada pelos “resultados errados” de uma pesquisa realizada pelo IPEA sobre a percepção à respeito da violência sexual, que afirmou que 65 por cento das pessoas entrevistadas consideravam que uma mulher poderia ser estuprada, dependendo do que ela estivesse vestindo, também indicam que as questões sexuais não podem ser facilmente contornadas na política brasileira e nos debates de direitos humanos. Os números estavam errados porque o relatório inverteu os resultados (na verdade, 25 por cento das pessoas têm essa percepção e isso ainda é muito alto). Mas a primeira mensagem de campanha no Facebook lançada para neutralizar essa percepção teve 11 milhões de acessos em 24 horas.

6. Com a proclamação da República, em 1889, o Estado brasileiro cortou drasticamente a relação íntima com a Igreja que prevaleceu durante o Império. Desde então, o Brasil tem sido um dos poucos países da América Latina que não assinou um acordo diplomático formal com a Santa Sé para estabelecer os parâmetros que embasam as relações entre as duas entidades. Em 2009, essa tradição

há muito estabelecida de laicidade foi deixada para trás quando tal acordo foi assinado sem ter passado por um amplo e necessário processo de deliberação democrática (CUNHA, 2009).

7. As pessoas ouvidas pediram para não serem identificadas. Em seguida, no painel em que essa avaliação foi apresentada, Julie de Rivero da *Human Rights Watch* apresentou um mapeamento da dinâmica geral do Conselho de Direitos Humanos em que as potências emergentes aparecem com destaque. Alguns elementos da sua cartografia também foram incorporados nesta versão da nota.

8. A declaração em relação a esse assunto tornada pública por organizações do Sul Global, pouco antes da sessão do Conselho de Direitos Humanos de junho de 2013, tem o seguinte teor: “Nos preocupa o fato de que a criação de um mecanismo especial sobre SOGI [orientação sexual e identidade de gênero], neste momento, seja através de um Relator Especial, um Especialista Independente ou de um grupo de trabalho, possa vir a tornar o mecanismo ineficaz: é provável que seja rejeitado e ignorado por alguns Estados e sofra resistência ativa e imobilização por outros, com graves consequências para as possibilidades de mudança em nível nacional e o aumento do foco nos processos que visam nomear e constranger; isto na verdade, reforça a oposição à proteção dos direitos humanos das pessoas LGBTI e faz com que os ganhos existentes retrocedam, caso siga-se à isto uma grande disputa internacional no âmbito do Conselho e em outros lugares. Acreditamos que intervenções, nos próximos tempos, possam vir a reforçar a fragmentação entre os Estados sobre esta questão e diminuirá o leque de medidas eficazes para tratar das violações; irá reduzir as possibilidades de uma mudança real em nível local e nacional” (COALITION OF HUMAN RIGHTS DEFENDERS, 2013).

9. Como colocado pela Rede RESURJ, “o processo Cairo + 20 fracassou não apenas em relação à nós, mas sim em relação a todas as mulheres e meninas. A sexualidade das mulheres continua a ser estigmatizada, oprimida e considerada ‘perigosa’ para os patriarcas prevaletentes que estão no poder. O aborto inseguro ainda é a principal causa de mortalidade e morbidade materna. Ainda é uma demanda de justiça social para bilhões de mulheres em sua maioria pobres, jovens e desfavorecidas. Acesso ao aborto seguro, ‘onde este é legal’, já não é suficiente. Centenas de mulheres estão sendo presas na América Latina por interromperem suas gravidezes indesejadas e sua saúde e vida estão em risco. O aborto não é um crime e nenhuma mulher ou menina deve ser punida por isto. A tentativa dos poucos governos que tentaram pressionar para a inclusão dessa menção foram rapidamente descartadas ou tiveram seu apoio retirado pela maioria em todas as regiões” (RESURJ ..., 2014, p. 1).

10. Alguns ativistas e observadores foram ouvidos para esta avaliação especial: Alessandra Nilo, Beatriz Galli, Gita Sen e Marcelo Ferreyra.



CLARA SANDOVAL

Clara Sandoval é advogada e professora titular na Faculdade de Direito da Universidade de Essex e diretora do *Essex Transitional Justice Network*. Ela é ex-diretora do Programa de LLM em Direito Internacional dos Direitos Humanos, membro do *Human Rights Centre* e do Conselho Consultivo da *Human Rights Clinic*. Ela leciona e pesquisa em áreas relacionadas com o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, Teoria do Direito, Empresas e Direitos Humanos e Justiça de Transição.

Email: csando@essex.ac.uk

RESUMO

Este artigo questiona se a justiça de transição pode promover mudança social. A autora discute a importância de reavaliar expectativas para que os processos de justiça de transição e o marco jurídico que os conduz, incluindo o direito internacional dos direitos humanos, sejam usados para alcançar suas potencialidades. Ao classificar a mudança social em três categorias, a saber: mudanças ordinárias, mudanças estruturais e mudanças fundamentais, a autora argumenta que uma mudança social fundamental ocorre quando a luta social é capaz de apresentar uma nova ideologia dominante inspirada em valores radicalmente diferentes daqueles que permitiram que a repressão ou o conflito ocorressem. Embora não seja realista esperar que a justiça de transição garanta desenvolvimento, democracia, Estado de Direito ou paz, a autora argumenta que, quando bem conduzida, ela pode de fato contribuir para gerar mudança fundamental, mas não pode produzi-la sozinha.

Original em inglês. Traduzido por Akemi Kamimura.

Recebido em junho de 2014.

PALAVRAS-CHAVE

Justiça de transição – Mudança social – Ideologia – Direito internacional dos direitos humanos



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível *online* em <http://conectas.org/pt/acoes/sur>.

JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO E MUDANÇA SOCIAL

Clara Sandoval

1 Introdução

O direito internacional dos direitos humanos tornou-se uma das linguagens de transformação social do nosso tempo. Ele ganhou tamanho papel de destaque nas agendas políticas dos Estados que, por quase seis décadas, vários direitos humanos internacionais e tratados relacionados foram adotados e o trabalho continua com outros novos. Sistemas nacionais também têm atuado nessa área, realizando o processo de incorporação de tais tratados e de outras obrigações internacionais em seu direito interno. Novas constituições e leis foram promulgadas e instituições (judiciais e não judiciais) foram criadas a fim de aplicar essa nova linguagem de mudança. Mesmo na maioria das atuais discussões políticas relevantes, o direito internacional dos direitos humanos parece definir os limites ou possibilidades de mudança.

A justiça de transição também se tornou uma linguagem de mudança social. Embora não seja um ramo do direito internacional, como o direito internacional dos direitos humanos, a justiça de transição é um campo profundamente influenciado pela força deste e de outros ramos do direito internacional. Na verdade, eles constituem sua estrutura normativa, ditando os tipos de mudanças que são necessárias em uma sociedade para lidar com o legado de atrocidades em massa. De fato, os principais envolvidos estão recorrendo à justiça de transição na expectativa de que, através de seus vários processos e mecanismos (justiça, verdade, reparação e garantias de não repetição), os quais estão intimamente relacionados com a existência de obrigações internacionais, seja possível promover uma paz duradoura, reconciliação, democracia, proteção dos direitos humanos e até mesmo, para alguns, desenvolvimento e erradicação da pobreza.¹

No entanto, algumas décadas se passaram desde que a justiça de transição

Ver as notas deste texto a partir da página 194.

teve início na região das Américas (Chile, Argentina, Guatemala, El Salvador e outros) e em outras partes do mundo (África do Sul), e os operadores jurídicos e sociais ainda estão esperando para aprimorar a proteção dos direitos humanos e alcançar esses objetivos sociais. A África do Sul, por exemplo, apesar do conhecido trabalho de sua comissão da verdade e reconciliação, e mesmo com várias outras medidas tomadas para lidar com o legado do apartheid, continua sendo um Estado altamente desigual, a pobreza continua a ser desenfreada (TERREBLANCHE, 2002, p. 5) e os direitos humanos fundamentais, como o direito à reparação da Justiça, parecem ser mais teoria do que uma realidade social. Então, o que aconteceu? Os processos e mecanismos da justiça de transição falharam? O que a África do Sul fez de errado?

Se olharmos para outros Estados que se envolveram com a justiça de transição, a história não é muito diferente. Considere, por exemplo, Guatemala, Serra Leoa ou Timor Leste. Por isso, é prudente refletir se a justiça de transição pode promover mudança social e reavaliar as expectativas pelas quais usamos os processos de justiça de transição e o marco jurídico que os conduz, incluindo o direito internacional dos direitos humanos, para alcançar o que eles são capazes de promover.

Este artigo compartilha algumas reflexões sobre essa questão premente. Devido a limitações de espaço, algumas questões não podem ser exploradas detalhadamente, mas o artigo oferece ao leitor alguns pensamentos provocativos de modo que todos que se interessam e trabalham no campo da justiça de transição possam fazer um balanço sobre o que temos feito e aprendido durante essas décadas de trabalho e projetar isso para o futuro, com visão e realismo sobre o que é possível. É lá que o verdadeiro potencial da justiça de transição para a mudança social pode ser encontrado.

2 O marco normativo da justiça de transição

A justiça de transição é um campo relativamente novo. Surgiu da prática e tem apenas algumas décadas. Algumas de suas práticas são resultado de forte campanha realizada por advogados de direitos humanos ao redor do mundo como uma luta contra graves violações de direitos humanos e/ou sérias violações do direito humanitário (ARTHUR, 2009). Foi assim que começou em países como Argentina ou Chile. Na época havia (e ainda há) uma forte necessidade de combater a impunidade, e o direito dos direitos humanos constituía uma ferramenta adequada para este fim. Advogados de direitos humanos começaram a defender, veementemente, que sob o direito internacional dos direitos humanos e de outros ramos do direito internacional público existia a obrigação de investigar, julgar e, se fosse o caso, punir os autores de violações dos direitos humanos e de graves violações do direito humanitário (MENDEZ, 1997; ORENTLICHER, 1991, 2007); que havia o direito de saber a verdade sobre o que aconteceu (HAYNER, 2001; UNITED NATIONS, 2006) e o direito à reparação pelos danos sofridos (SHELTON, 2005; UNITED NATIONS, 1997, 2005). Também foi argumentado que os Estados têm a obrigação de adotar e implementar garantias de não repetição e medidas de reforma institucional para assegurar que o que ocorreu não aconteça novamente (SHELTON, 2005; UNITED NATIONS, 1997,

2005).² Portanto, como pode ser visto, os processos de justiça de transição (justiça, verdade, reparação e garantias de não repetição) respondem e são conduzidos por um arcabouço jurídico internacional que inclui o direito internacional dos direitos humanos, o direito internacional dos refugiados, o direito internacional humanitário e o direito internacional penal (UNITED NATIONS, 2004). O direito consuetudinário e o direito dos tratados apoiam a existência dessas obrigações de direito internacional público. Portanto, qualquer consideração sobre o potencial de a justiça de transição promover mudança social é também uma reflexão sobre o potencial desse marco jurídico para ajudar nesse sentido.

3 O significado e a possibilidade de mudança social e a justiça de transição

Muitas vezes, é dado como certo que os Estados têm a qualidade de se livrar de qualquer coisa que os oprima ou os impeça de se desenvolverem. Essa ideia baseia-se no pressuposto de que mudanças e progressos são possíveis, e é uma crença fundamental da modernidade. Essa noção também está presente no direito internacional dos direitos humanos e no campo da justiça de transição. Acredita-se que seja possível um processo pelo qual a realização de determinados objetivos, sejam eles prestar contas sobre o legado de atrocidades em massa; estabelecer o Estado de Direito; alcançar paz, direitos humanos, democracia e outros; permitir que agressores, vítimas e sociedade como um todo avancem. Isso significa que é possível transformar condições e comportamentos sociais, econômicos e políticos que possibilitaram as atrocidades. Essa possibilidade de mudança social, no entanto, é muitas vezes tida como certa, enquanto a capacidade das condições sociais permanecerem inalteradas é geralmente negligenciada.³ Mas isso não quer dizer que não ocorre mudança no campo da justiça de transição. Tal como ocorre com outros elementos sociais, mudança e permanência estão presentes e elas podem definir limitações ou possibilidades.⁴ Esses elementos devem ser cuidadosamente analisados. Este ponto é de extrema importância quando se lida com a justiça de transição, já que temos que lidar com diferentes tipos de mudanças que ocorrem em tempos diferentes, o que sugere que há certas transformações que são naturais para o sistema e outras que entram em conflito com a natureza do regime que deve ser transformado pela justiça de transição. Entretanto, para os fins deste artigo, pode-se dizer que o progresso é possível porque as condições sociais, de modo geral, são suscetíveis a mudanças, sem que toda mudança implique em progresso.⁵ De fato, a mudança pode ocorrer em meio a contradições e transformações complexas, o que não implica em progresso como consequência, muito menos que os objetivos da justiça de transição tenham sido atingidos.

Três tipos de mudanças sociais estão presentes nas lutas sociais no campo da justiça de transição e de forma mais ampla: *mudanças ordinárias*, *mudanças estruturais* e *mudanças fundamentais*. A chave para distinguir cada uma dessas formas de mudança é a relação entre o que muda e a ideologia que permitiu que atrocidades acontecessem. Se a mudança que está ocorrendo no campo da justiça de transição não transforma a ideologia que sustentou o conflito ou o regime repressivo, temos

mudanças ordinárias ou estruturais. Por exemplo, a aprovação de uma lei de anistia ou a prescrição constituem uma forma de mudança ordinária que muitas vezes acontece durante a transição. Essas leis são promulgadas e, na maioria das vezes, elaboradas a fim de manter a ideologia que ensejou as atrocidades. Elas podem ser o resultado de uma forte luta política e podem enfrentar muita resistência, mas ao final elas não ameaçam nem transformam o regime existente, mas o perpetuam.

Uma mudança estrutural é um pouco mais complexa e pode dar a ilusão de que uma mudança fundamental está em jogo. Por exemplo, a promulgação de uma nova Constituição Política (como aconteceu na África do Sul com a Constituição Provisória de 1993 ou a Constituição Política de 1996 [pós-apartheid] ou com a Constituição Colombiana de 1991) é muitas vezes considerada como uma mudança fundamental, uma vez que a peça principal do sistema jurídico foi alterada. No entanto, isso está longe de ser o caso. Essas transformações *estruturais* podem ser necessárias, mas não são suficientes para a produção desse tipo de mudança. A promulgação de uma nova Constituição, uma importante garantia de não repetição, não constituirá uma mudança fundamental a não ser que seja capaz de transformar a ideologia que sustentou o sistema antigo, e isso não acontece simplesmente com a promulgação de uma nova lei fundamental. O caso da África do Sul é novamente ilustrativo a esse respeito. Uma importante constituição interina e uma nova constituição foram promulgadas, estabelecendo os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, juntamente com vários mecanismos jurídicos voltados a pessoas e instituições sociais importantes para transformar o *status quo* estabelecido pelo regime do apartheid. Ainda assim, apesar do importante trabalho realizado por instituições como o Tribunal Constitucional Sul-Africano para proteger os direitos, a maioria dos sul-africanos não tem seus direitos protegidos e assim permanece como uma sociedade profundamente desigual, o que já estava arraigado durante o apartheid. Portanto, elementos importantes da ideologia do apartheid continuam presentes na atual sociedade da África do Sul.

Também pode ser visto como mudança estrutural o estabelecimento de mecanismos de justiça de transição, tais como comissões da verdade, comissões de inquérito, tribunais civis e criminais e programas de reparação. Embora muitas vezes eles tenham tal natureza, esse não é o caso em todas as situações, uma vez que alguns desses mecanismos são criados não para alcançar os objetivos almejados – verdade, justiça e reparação ou prevenção – e mas sim para dar a ilusão de que as coisas estão mudando, quando, na realidade, o objetivo de quem está no poder é manter o *status quo*.

Uma mudança social fundamental ocorre quando a luta social é capaz de apresentar uma nova ideologia dominante inspirada em valores radicalmente diferentes daqueles presentes durante a repressão ou o conflito. É difícil pensar em um exemplo em que a mudança tenha sido tão fundamental em uma sociedade passando por uma transição que a velha ideologia foi derrotada. Em minha opinião, a justiça de transição deve nos fornecer tal exemplo. Isso também significa que a maioria das mudanças que acontecem no campo da justiça de transição são ordinárias, com algumas mudanças estruturais também ocorrendo. Mais uma vez, o exemplo da África do Sul: embora o apartheid e a discriminação racial

tenham sido vencidos – doutrinas-chave da ideologia dominante até então –, a desigualdade ainda está presente em vários níveis e, particularmente, mas não só, afeta a população negra.

Isso não significa que a mudança no campo da justiça de transição não seja importante ou que não seja possível. Na verdade, a justiça de transição só é possível em Estados onde a velha ideologia tem sido enfraquecida, está sob ameaça e perdeu legitimidade, como aconteceu com o regime do apartheid ou com as ditaduras do Cone Sul. Trata-se de um momento único, uma oportunidade única, mesmo que pequena, de contribuir para a transformação dessa ideologia antiga que permitiu ou consentiu que as atrocidades acontecessem. Portanto, a justiça de transição oferece oportunidades importantes que não estão muitas vezes presentes em outras lutas políticas.

3.1 Que tipo de mudança é possível no campo da justiça de transição?

Embora a mudança (ordinária, estrutural e/ou fundamental) no campo da justiça de transição seja possível, como sugerido, é importante lembrar que, na maioria das vezes, as expectativas sobre o que ela pode oferecer não têm fundamento. Esperar que a justiça de transição garanta desenvolvimento, democracia, Estado de Direito ou paz está além do que ela pode realizar, mesmo que se possa contribuir para algumas dessas metas. É melhor ver o campo da justiça de transição em *termos realistas*, sem excesso de dimensionamento de seu potencial. Nesses termos, a justiça de transição se refere a prestar contas sobre o legado de atrocidades em massa e, nesse contexto, sobre a realização de justiça, verdade, reparação e estabelecer as bases para que tais atrocidades não aconteçam novamente. Destina-se a contribuir para uma transformação fundamental da ideologia que permitiu tais atrocidades. Esses são objetivos que a justiça de transição pode trabalhar para promover, utilizando as várias formas de mudança já indicadas. Isto não é para estabelecer um padrão demasiadamente baixo. Na verdade, a justiça de transição tem lutado há décadas para promover essa visão realista.

A justiça de transição também proporciona a mudança em nível individual. Por exemplo, certas vítimas ou perpetradores podem sentir que as coisas mudaram para eles e que tais mudanças são mais do que significativas, como acontece quando um Estado reconhece a responsabilidade internacional pelo que fez, pede desculpas às vítimas ou encontra o paradeiro de um membro de família desaparecido. Outros podem sentir e acreditar que as mudanças sequer aconteceram, apesar das evidências de que algumas coisas mudaram. Enquanto opiniões e sentimentos daqueles que fizeram parte da repressão ou do conflito, ou sofreram suas consequências, são relevantes, considerando as questões de mudança social, neste artigo estou preocupada com mudanças de caráter universal, mudanças que afetam a sociedade como um todo e não apenas alguns de seus membros. Por exemplo, a partir de uma perspectiva de justiça, a mudança estrutural significaria que a maioria dos perpetradores (intelectuais e materiais) foram investigados, julgados e punidos, mesmo que alguns deles não o tenham sido, porque seus crimes não foram devidamente comprovados.

3.2 Como maximizar o potencial dos processos de justiça de transição para promover mudança social?

Pablo de Greiff, Relator Especial sobre promoção da verdade, justiça, reparação e garantias de não repetição, nos lembra de que a justiça de transição não é um pacote de processos que podem ser escolhidos pelos Estados (UNITED NATIONS, 2012, paras. 22-27). Todos os processos de justiça de transição devem ser utilizados uma vez que eles se complementam e são interdependentes (UNITED NATIONS, 2012, paras. 22-24). Além disso, o sucesso desses mecanismos na realização de seus objetivos depende fortemente de sua capacidade de coexistirem e reforçarem-se mutuamente. No entanto, os Estados têm sido muito seletivos quanto aos processos com os quais estão dispostos a se envolver e mesmo que implementem alguns deles, isso é feito com várias limitações (financeiras, jurídicas e humanas). Por exemplo, a verdade é geralmente priorizada a fim de evitar a justiça e/ou reparação, como foi o caso de El Salvador. A reparação é muitas vezes negligenciada, como aconteceu no Timor Leste, apesar das recomendações feitas pela CAVR (Comissão de Acolhimento, Verdade e Reconciliação), e existem poucos exemplos em que os Estados levaram a sério a necessidade de reparar as vítimas. Garantias de não repetição são a peça faltante do quebra-cabeça em quase todos os Estados em processo de justiça de transição.

É um desafio convencer os Estados da necessidade de considerar o valor agregado de todos os processos e mecanismos da justiça de transição. Várias questões continuam pendentes sobre como vincular os vários mecanismos de forma a aumentar o potencial para atingir seus objetivos. Há também questões sobre a necessidade de sequenciamento. No entanto, como o campo da justiça de transição evolui e novas experiências acontecem, continuamos a aprender sobre o valor agregado ao se utilizar todas essas medidas em conjunto. Ainda mais, a vontade dos Estados de considerar o passado pode ser avaliada por sua capacidade de se comprometer de forma holística com os mecanismos da justiça de transição. Quanto menos forem os mecanismos de justiça de transição com os quais Estados estiverem dispostos a se comprometer, mais questionada pode ser sua vontade de lidar com o legado de atrocidades em massa.

Da mesma forma, os processos de justiça de transição não podem ser usados de forma isolada de outras políticas públicas importantes que são adotadas em um Estado que está se afastando de conflito ou repressão, algo também notado por De Greiff. A justiça de transição deve encontrar formas de complementar e melhorar os projetos de desenvolvimento, trabalhar em estreita colaboração com DDR (desarmamento, desmobilização e reintegração) e com outras políticas ou programas semelhantes que acontecem em paralelo à justiça de transição, sempre com o objetivo de maximizar seu impacto duradouro (UNITED NATIONS, 2012, para. 50). Transformar de maneira fundamental a ideologia que possibilitou as atrocidades requer permanentes esforços sociais, econômicos, culturais e políticos que utilizam processos de justiça de transição, mas que vão além deles.

Um grande desafio é lidar com o legado de atrocidades em massa. Remover ideologias que estavam presentes e que permitiram e aceitaram tais atrocidades

não é uma tarefa para alguns anos ou dias. Isso leva gerações – mudar formas de se pensar sobre a humanidade, o que é certo e errado e quais objetivos devem ser perseguidos na sociedade. Infelizmente, os mecanismos e os processos de justiça de transição continuam a ser pensados como mecanismos extraordinários que são necessários somente durante alguns anos, e após isso o trabalho é concluído. Essa abordagem é um erro tremendo. Embora talvez eles não precisem ser mecanismos permanentes, para ocorrer uma mudança social, do tipo que pode ser oferecida pela justiça de transição, é essencial investir de maneira holística por vários anos. Mas a realidade é que os Estados que estão saindo de repressão ou conflito, com ou sem cooperação internacional, apenas apoiam tais processos por um curto período e em seguida abandonam os projetos, como se os objetivos tivessem sido alcançados. O investimento duradouro (humano e financeiro) é essencial em países que prestam contas ao seu passado. Não é somente a mudança estrutural e sobretudo a fundamental que leva tempo para se materializar, mas também os Estados que se envolvem com a justiça de transição têm de ajustar constantemente suas intervenções políticas nessa área.

O Chile é um bom exemplo das décadas envolvidas em avançar e transformar ideologias. No caso, mais de 24 anos se passaram desde que Pinochet deixou o poder e Patricio Aylwin assumiu como presidente do país. No entanto, a Constituição chilena é a mesma constituição de Pinochet, de 1980 (embora tenha sido alterada em várias ocasiões), e a Lei de Anistia (Decreto 2191/1978) continua a fazer parte do ordenamento jurídico chileno. Isso não quer dizer que as mudanças ordinárias e estruturais não tenham ocorrido. Sem dúvida, o Chile teve uma importante experiência com processos de justiça de transição que inclui reparações, memória, verdade e, recentemente, medidas de justiça. Contudo, essas frentes não foram cumpridas desde o início. De fato, enquanto sua primeira comissão da verdade e reconciliação foi criada em 1990 para esclarecer a verdade sobre desaparecimentos, assassinatos e violações relacionadas a tais atrocidades como tortura (CHILE, 1990), foi somente em setembro de 2003, 13 anos depois, que a Comissão Valech foi criada para identificar as vítimas de detenção e tortura por motivos políticos (CHILE, 2003). Isso significa que mesmo em Estados como o Chile, onde a justiça de transição tem sido um projeto em curso, a realização de metas a ela relacionadas continua a ser um objetivo a atingir.

Finalmente, os processos de justiça de transição devem visar sempre capacitar as vítimas e as pessoas mais vulneráveis em conflitos ou períodos de repressão. Somente fazendo com que elas entendam que são importantes para a sociedade e que são agentes de mudança social é que ajudarão a transformar velhas ideologias. Caso contrário, elas serão sempre marginalizadas e vitimizadas. Portanto, todos os mecanismos de justiça de transição devem considerar as vítimas não como objetos para alcançar objetivos, como muitas vezes acontece com as investigações criminais, mas como titulares de direitos. A esse respeito, é particularmente relevante empoderar mulheres, crianças, minorias, idosos e pessoas com deficiência, entre outros (UNITED NATIONS, 2012, paras. 29-35).⁶

4 Conclusões

Sem dúvida, o campo da justiça de transição tem articulado a linguagem da mudança social. No entanto, é importante redimensionar seu real potencial para provocar qualquer tipo de mudança na sociedade. Em tal campo, encontramos exemplos de mudanças ordinárias e estruturais, e é ainda possível considerar que ela pode contribuir para mudança social fundamental.

Para entender quais mudanças ocorrem na justiça de transição e medir sua capacidade de alcançá-las é necessário esclarecer os tipos de objetivos que podem ser almejados por meio de processos e mecanismos da justiça de transição. A este respeito, sugere-se que é mais provável que uma abordagem realista produza alterações. É razoável esperar que os processos de justiça de transição promovam justiça, reparação, verdade e não repetição e contribuam de forma importante para a mudança social fundamental, ajudando a transformar a ideologia que permitiu que as atrocidades acontecessem. É lá que seu potencial para a mudança social deve ser buscado, e é no somatório das várias ferramentas oferecidas (verdade, justiça, reparação e não repetição) que sua real capacidade de gerar mudança social tem que ser perseguida.

REFERÊNCIAS

Bibliografia e outras fontes

- ARTHUR, Paige. 2009. How 'Transitions' Reshaped Human Rights: A Conceptual History of Transitional Justice. **Human Rights Quarterly**, v. 31, n. 2, p. 321-367.
- BERMAN, Harold J. 1983. **Law and Revolution: The Formation of the Western Legal Tradition**. Cambridge, Massachusetts, London: Harvard University Press.
- FREEMAN, Mark. 2006. **Truth Commissions and Procedural Fairness**. Cambridge: Cambridge University Press.
- HAYNER, Priscilla. 2001. **Unspeakable Truths: Confronting State Terror and Atrocity**. New York, London: Routledge.
- LACLAU, Ernesto. 1996. **Emancipation(s)**. London: Verso.
- LEADER, Sheldon. 1998. The Peculiar Quality of Progress. **Brooklyn Law Review**, v. 64, n.4, p. 1205.
- MENDEZ, Juan. 1997. Accountability for Past Abuses. **Human Rights Quarterly**, v. 19, n. 2, p. 255. Disponível em: <<http://userpages.umbc.edu/~simpson/Human%20Rights/articles/Mendez,%20Accountability%20for%20Past%20Abuses.htm>>. Último acesso em: ago. 2014.
- MINOW, Martha. 1998. **Between Vengeance and Forgiveness: Facing History After Genocide and Mass Violence**. US: Beacon Press.

- NISBET, Robert. 1969. **Social Change and History**. New York: Oxford University Press.
- _____. 1980. **The History of the Idea of Progress**. New Brunswick: Transaction Publishers. 370 p.
- ORENTLICHER, Diane. 1991. Settling Accounts: The Duty to Prosecute Human Rights Violations of a Prior Regime. **The Yale Law Journal**, v. 100, n. 8, p. 2537-2615, June.
- _____. 2007. Settling Accounts Revisited: Reconciling Global Norms and Local Agency. **International Journal of Transitional Justice**, v. 1, n. 1, p. 10-22.
- ROHT-ARRIAZA, Naomi.; MARIEZCURRENA, Javier. 2006. **Transitional Justice in the Twenty-First Century: Beyond Truth versus Justice**. New York: Cambridge University Press.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. 2002. **Toward a New Legal Common Sense**. London: Butterworths.
- SHELTON, Dinah. 2005. **Remedies in International Human Rights Law**. Second edition. Oxford: Oxford University Press.
- TEITEL, Ruti. 2001. **Transitional Justice**. Oxford: Oxford University Press.
- TERREBLANCHE, Sampie. 2002. **A History of Inequality in South Africa (1652-2002)**. South Africa: University of Natal Press and KMM.
- TURNER, Catherine. 2008. Delivering Lasting Peace, Democracy and Human Rights in Times of Transition: The Role of International Law. **International Journal of Transitional Justice**, v. 2, n. 2, p. 126-151.
- UNITED NATIONS. 1997. **Report of Diane Orentlicher, independent expert to update the Set of principles to combat impunity** epUpdated Set of principles for the protection and promotion of human rights through action to combat impunity Joint Principles, E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1, annex II (2005). Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G97/141/42/PDF/G9714142.pdf?OpenElement>>. Último acesso em: ago. 2014.
- _____. 2004. Secretary General. **The Rule of Law in Conflict and Post-Conflict Societies**. New York, 23 Aug., p. 5. Disponível em: <<http://www.unrol.org/files/2004%20report.pdf>>. Último acesso em: ago. 2014.
- _____. 2005. Office of the High Commissioner for Human Rights. **Basic principles and guidelines on the right to a remedy and preparation for victims of gross violations of international human rights law and serious violations of international humanitarian law Van Boven-Bassiouni Principles**. UN Doc E/CN.4/2000/62 (2005). Disponível em: <http://ap.ohchr.org/documents/E/CHR/resolutions/E-CN_4-RES-2005-35.doc>. Último acesso em: ago. 2014.
- _____. 2006. Office of the High Commissioner for Human Rights. **Rule-of-Law Tools for Post-Conflict States: Truth Commissions**. UN Doc. HR/PUB/06/1. New York and Geneva. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/RuleoflawTruthCommissionsen.pdf>>. Último acesso em: ago. 2014.

_____. 2012. Human Rights Council. **Report of the Special Rapporteur on the Promotion of Truth, Justice, Reparation and Guarantees of Non-Recurrence, Pablo de Greiff**. UN Doc. A/HRC/21/46, 9 Aug. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/158/58/PDF/G1215858.pdf?OpenElement>>. Último acesso em: ago. 2014.

Jurisprudência

CHILE. 1990. Ministry of Justice. **Supreme Decree N. 355** of 25 Apr.

_____. 2003. Ministry of Interior. **Supreme Decree N. 1040** of 26 Sept.

NOTAS

1. Ver, por exemplo, Roht-Arriaza; Mariezcurrena (2006), Teitel (2001), Minow (1998), Arthur (2009), Turner (2008).

2. Conjunto atualizado de princípios para proteção e promoção dos direitos humanos mediante ações de combate à impunidade.

3. Nisbet, em seu livro **Social Change and History**, desenvolve um poderoso argumento para mostrar a prioridade da permanência em relação à mudança na realidade social. Ele afirma que "A mudança, no entanto, não é 'natural', não é normal, e muito menos onipresente e constante. A permanência é", e, em seguida, continua, "No campo da observação e do bom senso, nada é mais óbvio do que a tendência conservadora do comportamento humano, o desejo manifesto de preservar, manter, reparar e continuar estável. O senso comum nos diz que, dada a imensa influência do hábito no comportamento individual, e do costume, das tradições e do sagrado no comportamento coletivo,

a mudança dificilmente poderia ser uma constante, dificilmente poderia ser onipresente" (NISBET, 1969, p. 271).

4. Basta pensar, por exemplo, no quão difícil é promulgar uma nova Constituição, especialmente dentro de sistemas jurídicos rígidos, ou aprovar um novo tratado na arena internacional. A maioria das mudanças no âmbito jurídico são mudanças graduais que têm de seguir certos padrões para não violar a essência do sistema jurídico em que estão ocorrendo.

5. Para **insights** interessantes sobre o conceito de emancipação na modernidade, ver: Leader (1998), Berman (1983), Laclau (1996), Santos (2002) e Nisbet (1969, 1980).

6. Nesse relatório De Greiff nos lembra da importância do reconhecimento e da confiança para as vítimas. Esses são objetivos que a justiça de transição deve buscar alcançar.



sur

Direitos Humanos em Movimento

Perspectivas

NICOLE FRITZ

Litígio em direitos humanos na África Austral: Dificuldades em rebater a opinião pública prevalecente

MANDIRA SHARMA

Pondo as leis em funcionamento: Experiências do *Advocacy Forum* na prevenção da tortura no Nepal

MARIA LÚCIA DA SILVEIRA

Direitos humanos e mudanças sociais em Angola

SALVADOR NKAMATE

A luta pela afirmação dos direitos humanos em Moçambique: Os avanços e os retrocessos

HARIS AZHAR

A luta pelos direitos humanos na Indonésia: Avanços internacionais, impasses internos

HAN DONGFANG

Vislumbrando um futuro democrático na China

ANA VALÉRIA ARAUJO

Desafios de sustentabilidade da agenda de direitos humanos no Brasil

MAGGIE BEIRNE

Estaríamos jogando fora o bebê com a água do banho? A dinâmica Norte-Sul na perspectiva do trabalho em direitos humanos na Irlanda do Norte

ENTREVISTA COM MARÍA-I. FAGUAGA IGLESIAS

“As particularidades de Cuba nem sempre são identificadas ou compreendidas pelos ativistas de direitos humanos de outros países”



Nicole Fritz

Nicole Fritz é diretora-executiva do *Southern Africa Litigation Centre* (SALC, sigla em inglês) sediado em Johannesburg, África do Sul. O SALC trabalha na promoção e avanço dos direitos humanos e do Estado de Direito na África Austral, principalmente apoiando o litígio estratégico e a capacitação.

Email: nicolef@salc.org.za

RESUMO

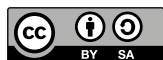
Quando se trata de casos judiciais polêmicos, os direitos humanos ainda são uma linguagem eficaz para a produção de mudança social? Este artigo debate essa questão, analisando estratégias de litígio no contexto africano. A autora se foca em três questões: a falta de apoio popular ao caso da pena de morte que foi decidido pelo Tribunal Constitucional da África do Sul; a perda de apoio dos Estados a tribunais regionais, como o Tribunal da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC, na sigla em inglês); e, por fim, a autocontenção judicial em um caso envolvendo o direito consuetudinário na Botsuana. Ao explorar essas questões, a autora argumenta de maneira contraintuitiva que, se as organizações da sociedade civil buscam a efetiva proteção e promoção de direitos, esse objetivo de longo prazo, por vezes, requer distanciamento, no curto prazo, de um discurso de direitos em favor de uma abordagem mais populista. Ao debater que este nem sempre é o caso, a autora contextualiza o potencial de mudança social do litígio de interesse público vis-à-vis a necessidade de conquistar e manter apoio popular e dos Estados aos direitos humanos.

Original em português. Traduzido por Fernando Sciré.

Recebido em abril de 2014.

PALAVRAS-CHAVE

Opinião Pública – Litígio – Tribunal da SADC – Botsuana – Pena de Morte



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível *online* em <<http://conectas.org/pt/acoes/sur>>.

LITÍGIO EM DIREITOS HUMANOS NA ÁFRICA AUSTRAL: DIFICULDADES EM REBATER A OPINIÃO PÚBLICA PREVALECENTE

Nicole Fritz

Foi solicitado a mim que eu refletisse sobre a pergunta: os direitos humanos ainda são uma linguagem eficaz para produzir mudança social? Como diretora do *Southern Africa Litigation Centre* (SALC, na sigla em inglês), uma organização que primeiramente busca promover apoio ao litígio de direitos humanos e de interesse público na região da África Austral, estou particularmente interessada nessa questão, já que ela está relacionada ao litígio. E, claro, quando litigamos por direitos humanos e questões relacionadas a interesses públicos fazemos isso principalmente dentro dos parâmetros previstos pelas dispositivos de direitos que encontramos nas Constituições nacionais e instrumentos regionais e internacionais aplicáveis mesmo em lugares antidemocráticos e aparentemente hostis a direitos, como a Suazilândia. Deste modo, é de se supor que a minha resposta, necessariamente, seria um simples “sim, os direitos humanos ainda são uma linguagem eficaz para a produção de mudança social”.

No entanto, gostaria de argumentar, de maneira contraintuitiva, que como almejamos a efetiva proteção e promoção de direitos, este objetivo de longo prazo, por vezes, requer distanciamento em curto prazo de um discurso de direitos em favor de uma abordagem mais populista. Colocando de outra forma, mudança social - no sentido que os direitos humanos são promovidos e conquistados - às vezes requer referência, ou mesmo deferência, aos costumes sociais e políticos prevalentes.

1 Pena de morte e opinião pública

Para começar, vale a pena examinar o bastante conhecido julgamento sobre o uso da pena de morte no caso *S v. Makwanyane*, realizado pelo Tribunal Constitucional da África do Sul em 1995. Fazendo uso de grande linguagem poética, o Tribunal deixou claro que a pena de morte ia contra uma série de disposições de direitos

contidos na então recém promulgada Constituição Interina de 1994. O Tribunal, baseado em uma questão de princípios, foi indiferente ao fato de que a opinião pública apoiou fortemente a manutenção da pena de morte. Conforme o Juiz Chaskalson explicou:

A opinião pública pode ter alguma relevância para a questão, mas, por si só, não é substituta do dever atribuído aos Tribunais de interpretar a Constituição e tomar suas decisões sem medo ou favorecimento. Se a opinião pública fosse decisiva, não haveria necessidade de jurisdição constitucional. A proteção de direitos poderia, então, ser deixada para o Parlamento, que tem um mandato popular, e é responsável perante a população pela forma como o seu mandato é exercido, mas isso seria um retorno à soberania parlamentar, e um retrocesso em relação à nova ordem legal estabelecida pela Constituição de 1993. Da mesma forma, a questão da constitucionalidade da pena de morte não pode ser submetida a um referendo, no qual a opinião da maioria prevaleceria sobre os desejos de qualquer minoria. A razão mesma para o estabelecimento da nova ordem jurídica e para a decisão de dar poder de revisão judicial de toda legislação aos tribunais é proteger os direitos das minorias e dos demais que não podem proteger os seus direitos de forma adequada pelo processo democrático. Dentre aqueles que têm o direito de reivindicar essa proteção, estão incluídos os párias sociais e as pessoas marginalizadas de nossa sociedade. Somente se houver a vontade de proteger o mais destituído e fraco entre nós, é que todos nós poderemos estar seguros que os nossos próprios direitos serão protegidos.

(SOUTH AFRICA, S v. Makwanyane and Another, 1995, para. 88).

No entanto, apesar da argumentação sobre o papel dos tribunais estar inegavelmente correta e a linha de raciocínio jurídico do juiz Chaskalson não poder ser criticada, caso a decisão da corte e a rejeição da opinião pública sobre essa questão tivesse provocado uma enorme reação pública, o Tribunal e sua legitimidade poderiam ter sido postos em perigo, e com isto toda a iniciativa constitucional.

Naquele contexto, nenhuma reação perigosa foi dirigida à decisão do Tribunal e o Tribunal sabia que era improvável que fosse provocada uma crise de legitimidade, pois, apesar da opinião pública apoiar na época (e continuar a apoiar atualmente) a manutenção da pena de morte, o Congresso Nacional Africano (ANC, na sigla em inglês), partido majoritário da África do Sul, não defende a pena de morte. É claro que o ANC poderia ter legislado sobre o assunto, em vez de permitir que esta questão controversa fosse posta à prova no novo tribunal. No entanto, o Tribunal pôde emitir sua sentença contra a pena de morte, com a certeza de que não iria incorrer na oposição do partido no poder.

2 Tribunais regionais e aceitação dos Estados

Outro exemplo, em um contexto diferente e com um resultado muito menos feliz, se refere ao Tribunal da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC, na sigla em inglês). O Tribunal foi estabelecido como parte da comunidade econômica regional e tinha como objetivo resolver conflitos entre os Estados, bem como entre

os Estados e habitantes da região. De modo previsível, em seu curto período de vida, as únicas disputas submetidas a ele foram de indivíduos contra Estados.

Alguns dos primeiros casos apresentados perante o Tribunal se referiam ao controverso processo de desapropriação de terras no Zimbábue. Em 2007, o Tribunal proferiu uma sentença contra o Zimbábue, no caso *Campbell (Pvt) Ltd and Others v. The Republic of Zimbabwe and Others* (SOUTHERN AFRICAN DEVELOPMENT COMMUNITY TRIBUNAL, 2008) argumentando que a lei no Zimbábue, ao negar jurisdição aos tribunais domésticos para decidir sobre a legalidade das desapropriações de terras, violou o Estado de Direito na medida em que negou aos requerentes o direito de acesso aos tribunais e o direito a um julgamento justo. O Tribunal também decidiu que a lei impugnada, ao se destinar apenas a fazendeiros brancos, independentemente de outros fatores, correspondia à discriminação racial indireta e, portanto, era ilegal. O Tribunal enfatizou que a sua decisão teria sido diferente se as desapropriações de terras tivessem sido realizadas de forma razoável e objetiva, e não de modo arbitrário (NATHAN, 2011, p.126).

O Zimbábue se recusou a cumprir as decisões obrigando os autores a apresentar vários recursos perante o Tribunal - em 2008, 2009 e 2010 - requerendo que o Estado fosse punido por violar e descumprir a decisão de 2007. O Tribunal decidiu em favor dos requerentes em todas as instâncias, constatando que o Zimbábue não tinha cumprido as suas decisões e destacando que iria relatar estes resultados na Cúpula da SADC para que ações apropriadas fossem tomadas.

Em setembro de 2009, o Zimbábue anunciou que não reconhecia a jurisdição do Tribunal - apesar de ter indicado um juiz para ser nomeado pelo Tribunal e um consultor para representá-lo perante o Tribunal. O país também circulou um parecer jurídico argumentando que o Tribunal não tinha sido legalmente estabelecido, suas decisões não eram de caráter vinculante e os Estados membros não tinham a obrigação de obedecer a sua jurisdição. Além disso, o Zimbábue fez um intenso lobby junto a outros Estados Membros da SADC, em uma tentativa de conquistar apoio a essa posição.

Nesse ínterim, a Cúpula da SADC recebeu um relato do Tribunal sobre o não-cumprimento de suas decisões pelo Zimbábue e uma solicitação anexa com “medidas apropriadas” a serem tomadas para fazer valer o cumprimento de suas decisões. A Cúpula poderia ter adotado sanções ou a suspensão do país da SADC. Mas, ao invés de suspender o Zimbábue, a Cúpula preferiu suspender o Tribunal, sob o pretexto de um processo de revisão - anunciando em sua reunião de cúpula em agosto de 2010 que o papel, funções e termos de referência do Tribunal seriam revistos e junto a esse anúncio emitiu uma instrução que previa que o Tribunal não deveria assumir nenhum caso novo. A Cúpula tampouco renovou os mandatos dos juízes do Tribunal, e dessa forma não permitiu que o Tribunal possuísse quórum suficiente para julgar os casos já em andamento. Em decisão posterior em 2012, a Cúpula anunciou que um novo protocolo do Tribunal seria negociado e que qualquer novo tribunal só seria autorizado a julgar as disputas entre Estados Membros.

Em retrospectiva, parece evidente que os casos de desapropriações de terras no Zimbábue, idealmente, nunca deveriam estar entre os primeiros processos julgados pelo Tribunal. É difícil para todos os tribunais resistir à constante pressão política, porém os novos tribunais - nacionais, regionais ou internacionais - são particularmente

frágeis. Eles não detêm nem o poder, nem os meios financeiros e, para sobreviver, dependem de questões muito mais efêmeras: a aceitação de sua legitimidade e autoridade. Na medida em que os novos tribunais cultivam, em seus primeiros anos, essa cultura de aceitação, eles quase não possuem recursos para assumir assuntos politicamente mais controversos - a menos que possam ter a certeza, como o Tribunal Constitucional da África do Sul, que a reação provocada seria controlada.

Conforme os acadêmicos da área jurídica Garrity-Rokous e Brescia (GARRITY-ROKOUS; BRESCIA, 1993, p. 560) argumentam:

Enquanto a publicidade negativa pode influenciar um Estado a cumprir uma sentença, um tribunal de direitos humanos ou comissão pode exercer pressão sobre um Estado apenas correndo o risco de comprometer o apoio voluntário do Estado em relação ao próprio sistema. Desta forma, os sistemas regionais são reféns de uma tensão entre manter a unidade política e proteger os direitos individuais.

Para os juízes dos novos tribunais regionais, não é suficiente decidir exclusivamente com base no domínio legal. Eles terão de “colocar na balança a proteção dos direitos humanos em casos individuais em face das potenciais consequências de longo prazo de suas decisões, um equilíbrio que requer uma avaliação constante do meio social e político” (GARRITY-ROKOUS; BRESCIA, 1993, p. 562). Eles também têm que entender até que ponto os direitos em questão “podem ser realizados nas condições prevalentes” e qual a melhor forma “de incentivar os governos e as sociedades de seus Estados-membros a aceitar direitos - uma condição necessária para o estabelecimento efetivo de qualquer direito, independentemente de seu conteúdo” (GARRITY-ROKOUS; BRESCIA, 1993, p. 562).

Devido a esse conflito entre a unidade política e proteção de direitos individuais, Garrity-Rokous e Brescia propõem que os tribunais regionais de direitos humanos façam uso de mecanismos processuais, como a admissibilidade e legitimidade, para se absterem diante de casos politicamente controversos que têm maior probabilidade de romper a unidade política, preservando, dessa forma, a possibilidade posterior do tribunal de emitir uma decisão substantiva sobre um assunto semelhante, quando ele estiver melhor estabelecido ou quando o apoio governamental e público ao direito tiver crescido (GARRITY-ROKOUS; BRESCIA, 1993, p. 564).

É óbvio que nos casos politicamente mais controversos é mais difícil obter acesso à justiça. E, conforme Garrity-Rokous e Brescia também observam, a preocupação excessiva por parte dos tribunais regionais por unidade política pode, da mesma maneira, diminuir a legitimidade a longo prazo do sistema. Isso pode ocorrer quando os direitos de devido processo legal, incluindo o direito de acesso aos tribunais do sistema regional, são desconsiderados, levando o público a perder completamente a fé no sistema, “portanto, reduzindo enormemente a capacidade do sistema a longo prazo de proteger tanto direitos substantivos, quanto processuais” (GARRITY-ROKOUS; BRESCIA, 1993, p. 565).

Mas, novamente, isso demonstra a necessidade por parte dos tribunais regionais, e daqueles que procuram utilizá-los, de realizar uma constante avaliação do meio político e social. Não obstante, se a necessidade de tal avaliação é mais aguda em

relação aos tribunais regionais, esta não deixa de ser uma avaliação que deve ser feita também por outros tribunais nacionais.

3 Direito consuetudinário e autocontenção judicial

Este é o último exemplo analisado neste artigo e felizmente de maior sucesso. Recentemente, o *Southern Africa Litigation Centre* (SALC, na sigla em inglês), apoiou um caso em Botsuana levado à justiça por três irmãs contestando uma regra de direito consuetudinário que previa, alegadamente, que somente homens têm direito de herdar propriedades familiares. No Supremo Tribunal, o juiz determinou que a regra de direito consuetudinário, que nega às mulheres o direito a herdar propriedades familiares, viola o direito à igualdade. Esta decisão foi baseada na supremacia da Constituição perante todas as outras leis, incluindo o direito consuetudinário.

Para o Supremo Tribunal de Botsuana, a consequência da regra consuetudinária era que as mulheres tinham direitos de herança limitados em comparação com seus irmãos e que isso significava que as filhas poderiam ser despejadas de suas propriedades familiares. O Supremo Tribunal determinou que:

[A] regra [em questão] é tendenciosa contra as mulheres [...] Esta grave e injustificável discriminação não pode ser justificada com base na cultura [...] Não pode ser uma justificativa aceitável dizer que a discriminação contra as mulheres é cultural [...] Tal abordagem iria [...] constituir a traição mais flagrante das disposições expressas na Constituição e dos valores que ela representa [...] [a regra em questão] não tem lugar em uma sociedade democrática, que está submetida à supremacia da Constituição - uma Constituição que consolida o direito à igualdade.

(BOTSWANA, *Mmusi & Others v. Ramantele & Another*, 2012, para. 200-202)

De modo notável, o Supremo Tribunal também rejeitou inequivocamente a percepção de que a declaração de inconstitucionalidade iria contra o interesse público, já que a opinião pública não estava a favor de direitos iguais para as mulheres, afirmando que:

Este tribunal também rejeita abertamente qualquer sugestão [...] de que este tribunal deve levar em conta o estado de espírito da sociedade para determinar se há violação dos direitos constitucionais, pois isso mina a própria finalidade para a qual os tribunais foram estabelecidos.

(BOTSWANA, *Mmusi & Others v. Ramantele & Another*, 2012, para. 197).

Usando uma linguagem que ativistas de direitos humanos apenas poderiam aplaudir, o juiz foi adiante e pronunciou “acredito que já está na hora dos juízes deste tribunal assumir o papel de obstetras e ajudar na concepção de um novo mundo que luta para nascer, um mundo de igualdade entre homens e mulheres como previsto pelos autores da Constituição” (BOTSWANA, *Mmusi & Others v. Ramantele & Another*, 2012, para. 217).

Na fase recursal, o Tribunal de Recursos da Botsuana, assim como o Supremo Tribunal, proferiu sentença a favor das irmãs, argumentando que elas não poderiam

ser desfavorecidas da posse de sua propriedade familiar, mas fez isso usando uma estratégia muito diferente do Supremo Tribunal. Na verdade, o Tribunal de Recursos repreendeu o juiz do Supremo Tribunal por, potencialmente, ter dado um:

Sinal errado àqueles que não estão cientes da importância do papel de um juiz/uma juíza, ou seja, de solucionar disputas perante ele/ela e interpretar a lei a ser aplicada na disputa trazida perante ele/ela. Não cabe aos juizes abordar problemas que não surjam diretamente do caso que está sendo tratado por mais importantes que estes problemas possam ser.

(BOTSWANA, *Mmusi & Others v. Ramantele & Another*, 2012, para. 217).

O Tribunal de Recursos determinou que o caso fosse concluído sem ter que ser baseado em direitos constitucionais: que entre outras coisas, a suposta regra - ao ser injusta, desigual e imoral - não preenchia os requisitos para ser reconhecida como um direito consuetudinário. Sem dúvida, a sentença foi menos pomposa em sua retórica do que o do Supremo Tribunal. No entanto, sem dúvida, foi resoluta.

O raciocínio limitado e consciente do Tribunal de Recursos - mais preocupado com os fatos particulares do caso do que com o julgamento do Supremo Tribunal e menos baseado na linguagem dos direitos humanos - produz um resultado muito menos sujeito de ser objeto de ataque e torna muito mais provável que sua aceitação social seja conquistada na ainda bastante conservadora Botsuana do que caso o Supremo Tribunal tivesse tido a última palavra.

4 Conclusão

Neste curto artigo, fazendo referência a alguns exemplos, procurei argumentar que na esfera do litígio de interesse público, a linguagem dos direitos humanos nem sempre é a ferramenta mais eficaz para a produção de mudança social, ou melhor, que a linguagem dos direitos humanos - se for desatenta às realidades sociais e econômicas vigentes - pode muitas vezes não conseguir produzir a mudança social que almejamos. Isso não quer dizer que só devemos utilizar a linguagem dos direitos humanos quando as forças políticas e econômicas predominantes forem congruentes - se este fosse o caso, muitas pessoas e causas nunca iriam receber auxílio jurídico. Mas isso requer que aqueles entre nós que se comprometem com o litígio de interesse público estejam muito atentos aos contextos sociais, políticos e econômicos relevantes nos quais utilizamos medidas legais, mesmo que, em última instância decidamos desconsiderá-los.

REFERÊNCIAS

Bibliografia e outras fontes

GARRITY-ROKOUS, Gates; BRESCIA, Raymond H. 1993. Procedural Justice and International Human Rights: Towards a Procedural Jurisprudence for Human Rights Tribunals. *Yale Journal of International Law*, v. 18. p. 559–605.

NATHAN, Laurie. 2011. Solidarity triumphs over democracy: the dissolution of the SADC Tribunal. *Development Dialogue*, v. 57. p. 124–137.

Jurisprudence

BOTSWANA. 2012. High Court. *Mmusi & Others v. Ramantele & Another*, [2012] BWHC 1.

_____. 2013. Court of Appeal. *Ramantele v. Mmusi & Others*, [2013] BWCA 1.

SOUTH AFRICA. 1995. Constitutional Court. *State v. Makwanyane and Another*, 1995 (3) SA 391.

SOUTHERN AFRICAN DEVELOPMENT COMMUNITY TRIBUNAL. 2008. *Mike Campbell (Pvt) Ltd and Others v. Republic of Zimbabwe*, SADC(T) No. 2/2007.



MANDIRA SHARMA

Mandira Sharma, uma das principais ativistas de direitos humanos do Nepal, é fundadora do *Advocacy Forum* – Nepal. Atuou por mais de 20 anos no campo dos direitos humanos. Tem experiência em monitoramento e documentação de casos de tortura, execuções extrajudiciais, desaparecimentos forçados e violência sexual. É reconhecida por sua atuação contra a impunidade no Nepal. Também é cofundadora da *Accountability Watch Committee* e conselheira da

Alliance for Social Dialogue, do Nepal. Mestre em Direito Internacional dos Direitos Humanos pela Universidade de Essex, da Inglaterra.

E-mail: mandira36@gmail.com

RESUMO

Este artigo reconstrói a trajetória do *Advocacy Forum* no combate à tortura no Nepal como um exemplo da capacidade da linguagem dos direitos humanos para produzir mudança social. Como o artigo demonstra, a estratégia do *Advocacy Forum*, denominada “Estratégia de Intervenção Integrada” (IIS, da sigla em inglês) e desenvolvida durante os períodos de conflito e pós-conflito, tem sido eficaz na redução da prática de tortura no Nepal. A abordagem da organização é holística, baseada em uma intervenção em três níveis – local, nacional e internacional. Ademais, além de promover a mudança legislativa e apresentar pedidos de *habeas corpus* e de indenização em casos de tortura, a estratégia do *Advocacy Forum* inclui a transformação das atitudes e práticas, bem como reformas institucionais, a fim de promover mudanças de fato. O *Advocacy Forum*, como defende o artigo, acredita que a estratégia desenvolvida pela organização também pode ser aplicada em outros contextos, devido à sua natureza holística e à sua eficácia.

Original em inglês. Traduzido por Evandro Lisboa Freire.

Recebido em julho de 2014.

PALAVRAS-CHAVE

Tortura – Litígio – Nepal – Estratégia – Reforma Institucional



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível *online* em <<http://conectas.org/pt/acoes/sur>>.

ARTIGO

PONDO AS LEIS EM FUNCIONAMENTO: EXPERIÊNCIAS DO *ADVOCACY FORUM* NA PREVENÇÃO DA TORTURA NO NEPAL

Mandira Sharma

Saber se os direitos humanos são uma linguagem eficaz para a produção de mudança social é uma questão decisiva e contemporânea. Este artigo utiliza a experiência do *Advocacy Forum* (AF) no combate à tortura no Nepal como exemplo da capacidade da linguagem dos direitos humanos para produzir mudança social. A experiência do AF também proporciona evidências significativas de que, para manter essa capacidade, o movimento de direitos humanos deve buscar obstinadamente formas holísticas de realização dos direitos humanos, tais como se envolver de modo construtivo com os diferentes atores e lutar pela mudança das atitudes e práticas, bem como pelas reformas institucionais.

1 Histórico

O *Advocacy Forum* (AF), criado por um grupo de advogados em 2001, tem, desde então, lutado pela prevenção da tortura e de outras violações dos direitos humanos no Nepal. Ao considerar o problema da prática rotineira e generalizada de tortura em centros de detenção provisória, o AF começou a fazer visitas sistemáticas aos centros de detenção do governo e a monitorar e documentar a condição dos detentos. Os resultados das visitas às prisões foram apresentados e discutidos com os diferentes atores do sistema de justiça criminal para buscar formas de acabar com a prática de tortura nas prisões e proporcionar justiça e reparação às vítimas. Ademais, esses resultados foram relatados a diversas organizações e entidades de direitos humanos nacionais e internacionais, visando a obter apoio ao trabalho de prevenção da tortura no Nepal e conscientizar as pessoas acerca da dimensão do problema.

O Nepal viveu uma década em conflito armado, entre 1996 e 2006, iniciado pelo partido de extrema esquerda conhecido como Partido Comunista

Ver as notas deste texto a partir da página 216.

do Nepal (PCN). Nesse período, o Nepal testemunhou execuções extrajudiciais, desaparecimentos forçados, tortura, abuso sexual, sequestro, extorsão etc. perpetrados por ambos os lados do conflito. As duas partes em conflito (o governo e os maoístas) utilizaram a tortura para diversos fins. O conflito atingiu seu pico em 2001, quando o governo declarou estado de emergência, rotulou os maoístas de terroristas e apresentou o Regulamento das Atividades Subversivas e Terroristas (TADO, da sigla em inglês). O regulamento concedeu amplos poderes às forças de segurança para manter supostos membros de grupos rebeldes em prisão preventiva por até 6 meses sem controle judicial.¹ Foi então que o AF iniciou seu trabalho. Embora AF trabalhe particularmente com o monitoramento e a documentação de 5 categorias de violação - tortura, execuções extrajudiciais, desaparecimentos forçados, violência sexual, uso de crianças nas forças armadas -, este artigo trata especificamente das experiências do AF ao lidar com os casos de tortura.

Em meio a um contexto no qual prisões e detenções arbitrárias eram consideradas normais, decretou-se estado de emergência e tornou-se quase impossível o acesso aos centros de detenção do governo. Em geral, os centros de detenção provisória no Nepal eram mantidos isolados do mundo exterior. Determinado a prevenir a tortura, os maus-tratos e a detenção ilegal e a pôr em prática os direitos constitucionais dos detentos, o AF foi capaz de negociar, por meio de vias jurídicas, o acesso aos centros de detenção da polícia.

No Nepal, a tortura tem sido utilizada como ferramenta de investigação criminal para coagir os presos a confessar o crime, para aniquilar a personalidade dos indivíduos e sujeitar vítimas à autoridade policial, entre outros propósitos. Historicamente, também tem sido utilizada como forma de punição. Apesar de ter assinado compromissos internacionais para a proibição absoluta da tortura em seu território, por meio da ratificação de instrumentos internacionais como a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (CAT, da sigla em inglês) e o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP), a implementação nacional dessa promessa tem sido incipiente ou insatisfatória no Nepal. As leis nacionais não são compatíveis com as proibições internacionais relativas à tortura. Essa discrepância torna-se ainda mais grave devido à inexistência de mecanismos de monitoramento independentes no âmbito da prisão preventiva e pela quase total ausência de investigações imparciais das denúncias de tortura. Além disso, o sistema jurídico vigente no Nepal é inadequado para proporcionar justiça e reparação às vítimas e responsabilização dos perpetradores de tortura e de outras violações dos direitos humanos (ADVOCACY FORUM; REDRESS, 2001). Embora a Constituição Interina do Nepal de 2007² defina a tortura como crime e a Suprema Corte do Nepal (NEPAL, *Ghimire & Dahal v. the Government of Nepal*, 2007) tenha definido parâmetros para que se crie uma legislação que criminalize a tortura, não foi aprovada qualquer lei que reconheça especificamente a tortura como um ato criminoso e proporcione o aparato legislativo necessário para levar os responsáveis à justiça. Essa cultura de impunidade e a falta de um sistema de responsabilização afetam gravemente o Estado de Direito, o respeito aos direitos humanos e a paz a longo prazo, além do desenvolvimento e dos esforços para fortalecer a democracia.

Diante desse cenário, o AF têm se empenhado o máximo para reduzir e prevenir a prática de tortura, as detenções ilegais e os maus-tratos em locais de detenção por meio do desenvolvimento de uma estratégia inovadora denominada “Estratégia de Intervenção Integrada” (IIS, da sigla em inglês), que se fundamenta na ação holística ao abordar as diversas lacunas e inadequações que contribuem aberta ou sutilmente para a institucionalização da tortura. Este artigo discute a experiência do AF no combate à tortura no Nepal, descrevendo a evolução da referida estratégia, os desafios enfrentados pelo AF e como as medidas legais e de *advocacy* podem ser coordenadas e estrategicamente utilizadas para alcançar resultados concretos e positivos na redução da prática de tortura nas prisões.

2 Estratégia de Intervenção Integrada

Como mencionado, a experiência do AF no combate à tortura durante o conflito e na era pós-conflito levou ao desenvolvimento gradual de uma estratégia, que foi denominada “Estratégia de Intervenção Integrada”. Essa estratégia é composta por uma estrutura pragmática erigida sobre e reforçada pelas lições aprendidas durante as intervenções rotineiras para prevenir a tortura. Ela inclui todos os meios possíveis para sensibilizar e colaborar com os aliados atuais e potenciais, bem como estratégias para cooptar e neutralizar as partes opositoras, por meio de *advocacy* com base em dados empíricos. Isto inclui especificamente documentação e *advocacy*, ações judiciais para intervenção médica, questionamento perante o judiciário da detenção ilegal e coleta de dados empíricos para uma ampla reforma em política pública.

A estratégia constitui uma síntese dos paradigmas conceituais já previamente definidos e das melhores práticas empregadas internacionalmente para prevenir a tortura, por um lado, e da experiência pessoal direta dos advogados do AF em sua interação diária com sobreviventes da tortura e em seu envolvimento com o sistema de justiça criminal do Nepal. A experiência do AF mostrou que influenciar os atores do sistema judiciário, por meio do *advocacy* fundamentado em dados empíricos, e a participação diária e responsável no sistema judiciário constituem a base para a mudança duradoura. Mudanças legislativas sem aplicação prática proporcionam pouco conforto às vítimas de injustiças no âmbito do sistema de justiça criminal do Nepal, daí a necessidade de uma abordagem integrada que traga a necessária mudança das atitudes e práticas, bem como reformas institucionais.

A estratégia é implementada em três níveis – local, nacional e internacional. Basicamente, sua implementação é orientada por quatro princípios: 1) indivisibilidade (todas as intervenções estratégicas devem ser harmonizadas e aplicadas simultaneamente); 2) prevenção (a prevenção da tortura é a chave para todas as intervenções estratégicas); 3) imediatismo (resposta rápida e ação proativa); 4) legitimidade (as intervenções são realizadas de acordo com os parâmetros das leis nacionais e internacionais vigentes, mantendo a consistência e precisão das informações coletadas).

Como a tortura e os maus-tratos geralmente ocorrem em locais de detenção inacessíveis a qualquer forma de controle público, o monitoramento dos centros de detenção faz parte de qualquer estratégia destinada a proteger as pessoas que se

encontram privadas de sua liberdade. Esse monitoramento deve ser mais rigoroso do que visitas ocasionais aos locais de detenção por parte de órgãos independentes, resultando em relatórios e recomendações. As visitas devem ser regulares e sem aviso prévio. Com base na própria ideia de que essas visitas são um dos modos mais eficazes de prevenir a tortura, o AF tem visitado diariamente os centros de detenção nas regiões em que atua. Atualmente, o AF visita 57 centros de detenção em 20 regiões diferentes em todo o país, embora o alcance da organização tenha sido limitado durante a era do conflito. Os advogados do AF visitam centros de custódia diariamente para observar a situação dos detentos, entrevistá-los e documentar seus casos. Além disso, o AF desenvolveu um questionário detalhado para registrar informações relevantes sobre a detenção de uma pessoa, para apoiar e defender o caso do indivíduo, bem como para contestar todas as práticas ilegais por parte das autoridades. No entanto, como os advogados do AF enfrentam sérias limitações (como a falta de lugar separado e confidencial para a entrevista, o indeferimento de acesso a algumas celas, o monitoramento de apenas 1/3 das prisões), os dados atuais da organização só podem proporcionar uma visualização superficial da extensão total da prática de tortura e maus-tratos em locais de detenção no Nepal. Os dados, no entanto, oferecem evidências claras e consistentes quanto à sua existência.

Além disso, o AF, reconhecendo a importância e as consequências positivas das redes de *advocacy* transnacionais no combate à impunidade, tem buscado continuamente o estabelecimento de parcerias de trabalho efetivas com a comunidade nacional e internacional de direitos humanos. Como detalhado adiante, o AF tem contribuído para maior interação com os mecanismos de tratado e convencionais da ONU em questões envolvendo o Nepal, o que ajudou a reduzir as práticas de tortura em centros de detenção.

A interferência política nas práticas de policiamento por parte de indivíduos e grupos poderosos indica que os membros socialmente, politicamente e economicamente mais fracos da sociedade são os mais vulneráveis a abusos, inclusive à tortura e aos maus-tratos. Como apresentado adiante, um modo pelo qual o AF tem lutado contra isso é pressionando a ONU em suas operações de manutenção da paz,³ bem como os EUA em suas atividades de treinamento, a levar em consideração o histórico de supostos torturadores. Além disso, corroborando a experiência do AF de que, a não ser quando representados por um robusto serviço de assistência jurídica, com frequência, os tribunais, o Ministério Público e a polícia não conseguem garantir adequadamente que os direitos dos detentos sejam respeitados, a organização presta assistência jurídica a todas as vítimas de tortura que desejam exigir indenização por meio dos tribunais. Ela também ajuda as vítimas a encaminhar pedidos de exame médico e de documentos de caráter médico-legal, ou a apresentar *habeas corpus* se a detenção for ilegal. Ao oferecer assistência jurídica gratuita, desde a acusação até a sentença, para os detentos e as vítimas de tortura incapazes de pagar um advogado, devido à pobreza, analfabetismo e outras desvantagens, o AF nota que vítimas lutam com mais ardor por seus direitos.

As experiências anteriores do AF mostraram que os profissionais da saúde também participam da tortura, seja por ação ou omissão, com falsificação de relatórios médicos ou deixando de proporcionar tratamento adequado ou parecer

médico. Como os tribunais nepaleses atribuem maior peso às evidências médicas, é crucial munir-se de exame médico e documentação médica em acusações de tortura ou maus-tratos. Embora a tortura seja cada vez mais praticada sem deixar sinais ou com sinais que desaparecem em poucos dias, sem deixar vestígios permanentes, os médicos experientes podem, não obstante, avaliar depoimentos, relatos de sintomas pós-traumáticos e sequelas físicas e mentais para tirar conclusões a partir dessas informações. É fundamental que os profissionais da saúde sejam capazes de documentar e avaliar lesões de modo rápido e imparcial. Em alguns casos, os médicos são incapazes de fazer isso por medo, ameaças e intimidação por parte de autoridades policiais. Em outros casos, os médicos podem ter interesse pessoal em esconder provas de tortura e maus-tratos. Os médicos que realizam exames em detentos são efetivamente subordinados à polícia e sujeitos à influência exercida pela polícia, especialmente dentro do estabelecimento. Muitas vezes, a polícia encontra-se presente durante exames médicos ou necroscópicos.

Para abordar o problema das provas médicas e da documentação médico-legal adequada, o AF tem contribuído para desenvolver *expertise* em nível nacional na promoção de treinamento para os profissionais médico-legais. O AF tem oferecido regularmente atividades de formação para médicos, em nível nacional e regional, de acordo com o Protocolo de Istambul de 1999 (UNITED NATIONS, 2004), que traz diretrizes médicas e legais detalhadas para a avaliação de denúncias individuais de tortura e maus-tratos, bem como para o relato de tais investigações ao Poder Judiciário e outros órgãos.

Além disso, o AF tem constatado a necessidade de engajar-se construtivamente com os diferentes atores do sistema de justiça criminal, como a polícia, o Ministério Público, os juízes e os advogados de defesa. A experiência do AF mostra que a prática de tortura sob custódia pode ser reduzida se os atores envolvidos, como os tribunais, os promotores e os advogados de defesa, começarem a verificar o tratamento dos detentos em centros de detenção. Capacitação, treinamento e apoio técnico aos diferentes atores são fundamentais para conscientizá-los. Ao organizar um fórum regular de diferentes atores, o AF oferece oportunidades para que eles discutam os desafios e encontrem maneiras de enfrentá-los coletivamente.

Além disso, o AF acredita que iniciativas sustentadas de *advocacy* em torno de leis e regulamentos fundamentais relativos à tortura podem resultar em mudanças tangíveis da lei e das práticas. As leis e políticas relevantes precisam ser revistas e a organização almeja defender com persistência as mudanças que garantam que a legislação esteja em conformidade com as normas internacionais dos direitos humanos. Para efeitos de *advocacy* e *lobby*, é de extrema importância trabalhar em conjunto com a mídia local.

3 Resultados

O *Advocacy Forum* (AF) tem obtido resultados animadores na prevenção da tortura no Nepal com a implementação da estratégia descrita. No âmbito local, há indicadores claros de que as leis vigentes vêm sendo implementadas e são promissores os resultados obtidos em termos de cumprimento pelos atores envolvidos com o sistema de justiça criminal.

Os esforços do AF têm contribuído de modo significativo para reduzir a frequência de tortura e maus-tratos em centros de detenção do governo. Segundo o *Advocacy Forum* (2004), nos últimos 13 anos, a tortura foi reduzida de 44,5% (2001) para 16,7% (2013) nos centros de detenção do governo nas regiões onde o AF está presente (Gráfico 1). Em 13 anos, o AF visitou 34.421 detentos. Também houve claras melhorias em algumas áreas cruciais, como detenção ilegal (Gráfico 2) e exame físico e mental dos detentos (Gráfico 3), que contribuíram para uma redução gradual da tortura e dos maus-tratos.

Além disso, os atores envolvidos com o sistema de justiça criminal estão mais conscientes de suas obrigações legais, o que se reflete em seu trabalho diário. Durante as consultas, eles assumiram a linha de frente, presidiram os trabalhos e até apresentaram estudos que discutem ideias diferentes para prevenir a tortura. Eles também solicitaram aos advogados do AF materiais e outros produtos relativos às práticas internacionais de prevenção da tortura. Nossa pressão para incluir os direitos humanos, em geral, e a proibição da tortura, em particular, no currículo de formação dos diferentes atores do sistema de justiça criminal levou à inclusão, nos cursos de formação de juízes oferecidos pela Academia Nacional de Justiça, de tópicos como as normas internacionais contra a tortura e o papel dos juízes na prevenção da tortura. O resultado disso foi que os juízes não mais permitem audiências nos processos penais sem a presença de advogados de defesa e não estendem a prisão preventiva dos detentos se não forem juntados pareceres médicos, e assim por diante.

Um consenso geral acerca da necessidade de aprovar uma legislação abrangente que criminalize a tortura vem sendo construído e o governo anunciou um projeto de lei nesse sentido. O envolvimento com a mídia local e os esforços de sensibilização (inclusive a colocação de cartazes nas instalações das delegacias que detalham os direitos dos detentos) também geraram impactos positivos na conscientização dos policiais e cidadãos acerca dos direitos dos detentos. A polícia

GRÁFICO 1

PERCENTUAL DE TORTURA EM CENTROS DE DETENÇÃO DO GOVERNO NAS REGIÕES ONDE O AF ESTÁ PRESENTE

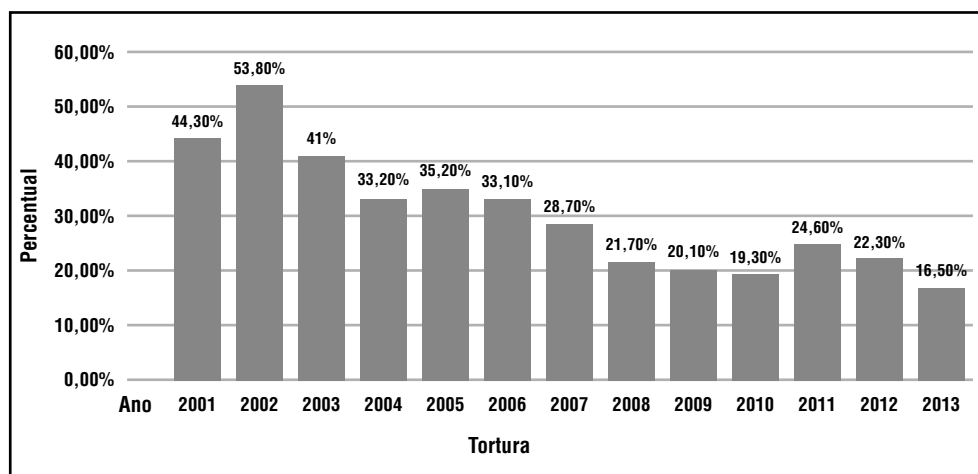


GRÁFICO 2

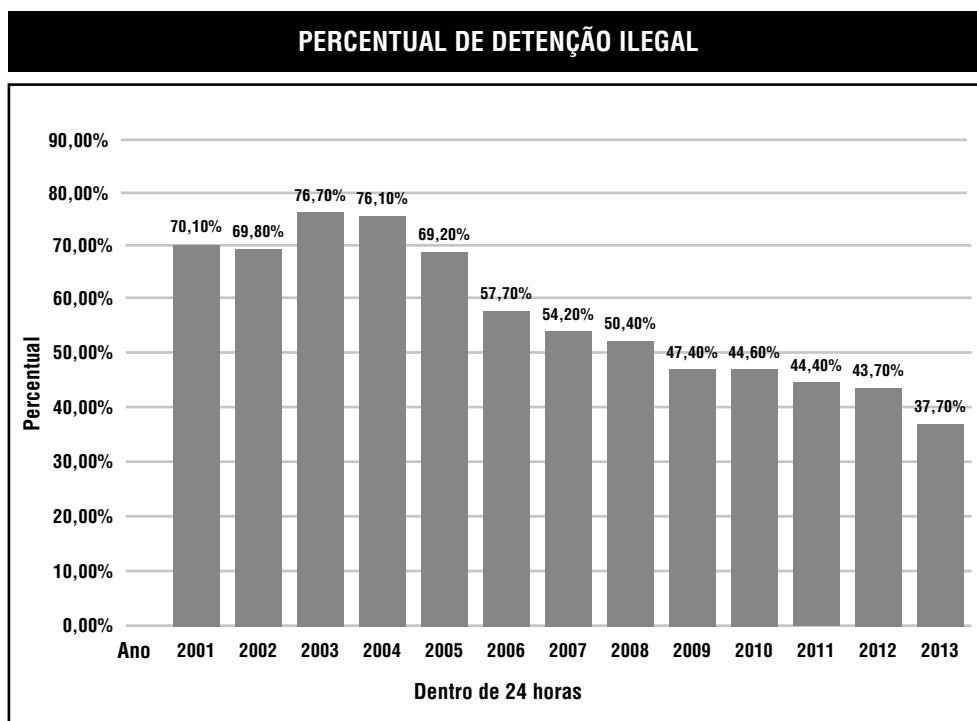
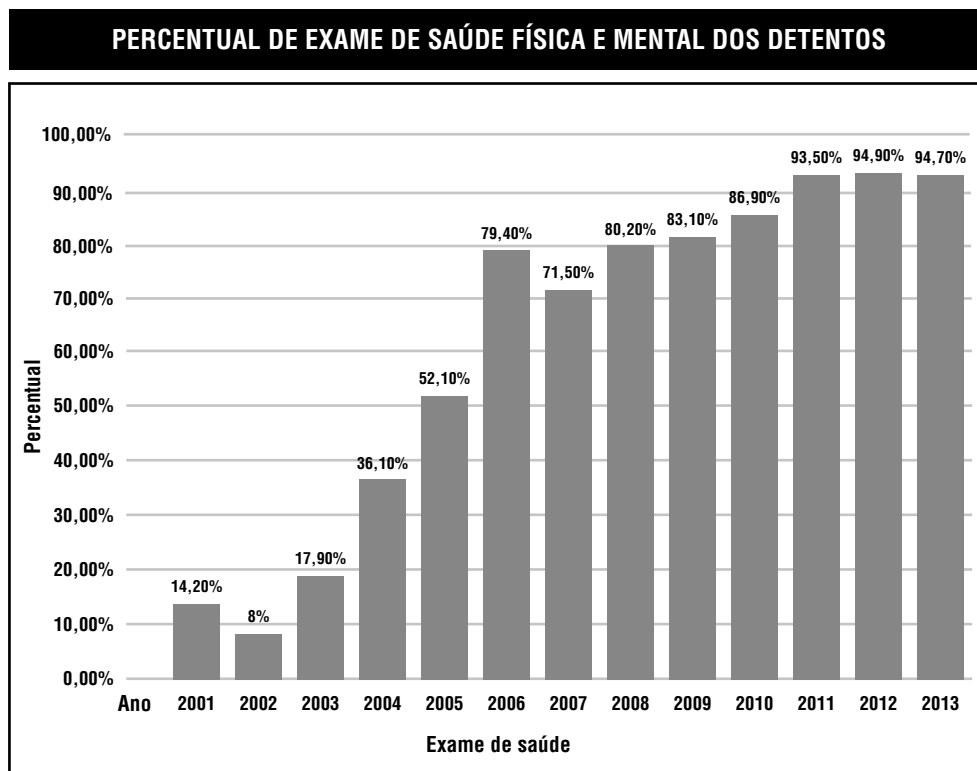


GRÁFICO 3



passou a se sentir pressionada e a perceber que não está acima da lei, os policiais podem ser responsabilizados pelo crime de tortura que cometerem.

Uma das notáveis transformações trazidas pelos esforços do AF no âmbito nacional é o questionamento bem-sucedido dos dispositivos legais inconstitucionais que concederam poderes judiciais a autoridades *quasi* judiciais, inclusive o *Chief District Officer* (CDO).^{*} Em 22 de setembro de 2011, a Suprema Corte emitiu uma ordem, determinando a reavaliação do poder *quasi* judicial concedido ao CDO por diversas leis, inclusive a Lei de Segurança Pública de 1970, a Lei de Armas e Munições de 1962, e muitos outros atos legislativos que concederam ao CDO um imenso poder; sob tais leis, o CDO foi autorizado a julgar casos criminais. Contestando essa competência do CDO, o AF apresentou um mandado de segurança em 31 de dezembro de 2009. Em sua decisão, a Turma especial emitiu uma ordem para rever o dispositivo, com aplicação imediata. Nós havíamos contestado a competência do CDO para condenar pessoas sem um julgamento justo. Estávamos preocupados com o imenso poder atribuído a autoridades administrativas, como o CDO, que poderia sentenciar um condenado a até 7 anos de prisão, em certos casos, enquanto uma autoridade judicial se ocupa de casos de pequenos roubos puníveis com até 6 meses de prisão. Essa é uma clara violação do direito à igualdade do acusado. Além disso, os CDOs não possuem conhecimento teórico ou prático da lei, no entanto, atuavam como árbitros da justiça.

Depois de ouvir os argumentos do AF, a Corte Suprema constatou que outorgar poderes aos CDOs havia, de fato, violado o direito a um julgamento justo. A Corte, no entanto, absteve-se de declarar inconstitucionais tais dispositivos, como solicitado pelo AF, afirmando que isso criaria uma lacuna jurídica na ausência de outros órgãos para assumir a referida competência. Em suas diretrizes, a Suprema Corte ordenou ao governo a formação de um grupo de pesquisa composto por especialistas da área jurídica e administrativa para redigir emendas às leis vigentes que estabelecessem a referida competência, e que deveria apresentar seu relatório no prazo de 6 meses. Seguindo a ordem da Suprema Corte, o governo do Nepal deu início à sua tarefa. Formou um grupo de pesquisa no âmbito do Gabinete do Primeiro-Ministro e realizou reuniões de consulta para rever os poderes do CDO em 2012. Isso resultou na proposta do governo de alterar uma série de atos legislativos e de oferecer 3 meses de intensivo treinamento jurídico às autoridades administrativas, inclusive o CDO.

O AF também tomou a iniciativa de esboçar um modelo de leis anti-tortura, liderando uma coalizão de diversas organizações da sociedade civil. Esse projeto foi elaborado após uma série de revisões e consultas com as vítimas, bem como com especialistas nacionais e internacionais; o modelo de legislação foi publicado em 26 de junho de 2009, junto com um relatório sobre a tortura intitulado “Criminalizar a Tortura” (ADVOCACY FORUM, 2009). Ademais, essa iniciativa tem desempenhado um papel importante para desencadear um debate sobre a necessidade urgente de adotar uma legislação anti-tortura e outra sobre os mecanismos de justiça de

^{*}Nota de tradução: Chief District Officer (CDO) é um cargo do poder executivo, diretamente ligado ao ministério de “assuntos internos”, nomeado pelo governo. É o cargo administrativo mais alto de um determinado distrito.

transição. A análise anual das informações coletadas em centros de detenção e sua apresentação proporcionam conhecimentos básicos sobre a questão da tortura no Nepal.

O envolvimento com os mecanismos de tratado e convencionais da ONU aumentou no Nepal. Mesmo após uma década de ratificação do primeiro Protocolo Facultativo ao PIDCP, não havia a mínima capacidade e *know-how* para apresentar denúncias perante o Conselho de Direitos Humanos. O AF tem, portanto, ajudado as vítimas que sobreviveram à tortura a apresentar denúncias individuais ao Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas (Comitê DH/ONU).⁴ Além disso, o AF tem desempenhado um papel significativo na recente investigação confidencial do Comitê contra a Tortura da ONU (UNITED NATIONS, 2012); e apresenta denúncias regularmente ao Comitê contra a Tortura⁵ e ao Relator Especial da ONU contra a Tortura.⁶ Ademais, o AF tem sido bem-sucedido em seu *lobby* nas missões diplomáticas para a implementação da negação de visto – pela qual o país de acolhimento nega a concessão de visto aos autores de violações dos direitos humanos (inclusive tortura) que almejem participar de cursos de formação, conferências, reuniões ou fazer visitas pessoais (ADVOCACY FORUM; HUMAN RIGHTS WATCH, 2010, p. 10). Da mesma forma, o AF tem conseguido repatriar agentes de segurança nepaleses envolvidos em violações de direitos humanos das Forças de Paz da ONU. Alavancada por tais intervenções internacionais, a iniciativa do AF tem conseguido estabelecer bases para e abrir novas possibilidades de redução da prática de tortura em centros de detenção.

4 Desafios

O AF tem enfrentado inúmeras dificuldades e obstáculos em sua jornada contra a tortura no Nepal. Tanto os desafios práticos como os institucionais causaram seguidas interferências em sua atuação. Acima de tudo, o principal desafio que o AF enfrenta atualmente é a segurança de seus advogados/defensores. Com a transição política ainda intacta e a contínua deterioração da lei e da ordem, em meio à prevalência de um estado de impunidade, há um padrão cada vez mais predominante de ameaças aos advogados. Regularmente sujeitos à intimidação, os advogados do AF vêm assumindo casos de tortura contra policiais e advogando contra a impunidade por meio da elaboração de dossiês de casos contra perpetradores individuais. O AF enfrentou casos de infiltração na organização e roubo de arquivos; caso de um membro da equipe que foi persuadido a denunciar a liderança da organização e fazer queixas de irregularidades na organização, para que o governo pudesse intimidá-la e assediá-la.

O AF acredita que o acesso dos detentos à assistência jurídica antes do julgamento é relevante para garantir julgamentos justos e prevenir violações dos direitos humanos na prisão, uma vez que a polícia pode coagir os detentos a assinar confissões manipuladas com o emprego de diversos métodos de tortura, bem como ameaças de represália. Além disso, o direito de consultar um advogado também é consagrado como direito fundamental na Constituição Interina. Porém, como os advogados do AF prestam assistência jurídica aos detentos já na fase anterior

ao julgamento, eles estão mais vulneráveis a agressões físicas e intimidação. O AF recebe constantemente denúncias de que nossos advogados não têm acesso aos centros de detenção. Isso ocorre principalmente quando os casos de tortura e detenção ilegal são denunciados. Tentativas rotineiras por parte das autoridades policiais de negar o acesso dos advogados do AF aos centros de detenção ainda constituem um problema. Em outros casos, os advogados do AF e as vítimas que sobreviveram à tortura sofreram ameaças para não registrar Boletim de Ocorrência (*First Information Report* - FIR, em inglês), que requer investigação criminal nos casos de violações dos direitos humanos e nos mandados de segurança que as vítimas apresentam ao questionar a falta de investigação em seus casos. As vítimas também abandonam os casos por causa de intimidações e ameaças de represália.

Outro desafio que o AF vem enfrentando é a natureza estressante do trabalho realizado por sua equipe – tal como representar as vítimas nos tribunais, ouvir suas histórias assustadoras, estar constantemente envolvidos em *advocacy* e *lobby* e receber ameaças constantes de agentes do Estado e de outros grupos – e o impacto negativo que isso tem sobre sua saúde mental. O AF oferece aconselhamento psicológico regular aos advogados e outros funcionários.

A instabilidade política também tem sido um motivo de preocupação. Há uma crescente frustração tanto entre as vítimas como entre os defensores, pois a impunidade permanece desenfreada e inconteste em relação aos crimes, inclusive a tortura, cometidos durante o conflito no Nepal. Apesar das iniciativas conjuntas pelas vítimas e a sociedade civil, os mecanismos de justiça de transição propostos ainda não se materializaram.

E, ainda mais importante, o AF tem sido regularmente assediado pelo Conselho de Bem-Estar Social (SWC, da sigla em inglês), um órgão do governo responsável pela regulamentação das organizações não-governamentais. Esse conselho tem assediado o AF, seja pela não aprovação de seus projetos ou pela criação de obstáculos na renovação anual do estatuto jurídico da organização, que é um requisito legal obrigatório para todas as ONGs do Nepal.

Entretanto, o desafio mais sério enfrentado pelo AF é manter vivo seu trabalho sobre a tortura. Para realizar esse trabalho holístico, o AF precisa de recursos adequados e apoio contínuo, baseado em uma visão de longo prazo e de atuação estratégica. Caprichos dos financiadores têm impactado negativamente o trabalho do AF. Às vezes, uma perspectiva que priorize projetos específicos pode ser nociva em iniciativas como a de prevenção da tortura, por correr o risco de não ser capaz de manter vivo o apoio a este trabalho. Como nossos esforços se destinam a gerar mudanças sistêmicas, eles irão, necessariamente, levar anos para produzir resultados concretos.

A falta de compreensão da natureza política do trabalho com os direitos humanos e os riscos nele envolvidos por parte de alguns parceiros financiadores também acarreta problemas. Quando os parceiros financiadores mudam suas prioridades, muitas vezes, também forçam as ONGs a mudar sua prioridade. Com frequência, os parceiros financiadores esquecem que seu financiamento destina-se a lidar com o déficit de direitos humanos no Nepal por meio da nossa atuação e que as ONGs são condutoras desta mudança. O não reconhecimento dos anos de experiência

e do conhecimento do ativismo nesse campo, atribuindo muito peso a “especialistas” e “consultores”, pode minar o impacto sustentado do trabalho das ONGs. Os parceiros financiadores também têm de estar conscientes de que arrastar ativistas e movimentos para dentro da estrutura burocrática criada nos países desenvolvidos e tentar impô-la a organizações locais impacta negativamente a prevenção da tortura e de outras violações dos direitos humanos.

5 Conclusão

Quando o AF iniciou seus trabalhos, o país estava imerso no turbilhão do conflito, e a tortura por parte das forças de segurança era generalizada. Embora a Comissão Nacional de Direitos Humanos (NHRC, da sigla em inglês) tenha sido estabelecida em seguida, faltavam-lhe dentes, recursos e experiência para lidar com a frequência avassaladora de violações dos direitos humanos. Outras organizações da sociedade civil dedicavam-se a relatar as violações, mas a questão da tortura foi deixada em segundo plano. Em tal cenário, o AF assumiu a responsabilidade de monitorar os centros de detenção para prevenir a tortura. Ao superar o receio de serem tachados de rebeldes pelas forças de segurança por auxiliar supostos terroristas maoístas, os advogados do AF continuaram a contestar a detenção ilegal e a tortura mediante a apresentação de *habeas corpus* e de pedidos de indenização em casos de tortura.

A estratégia do AF, desenvolvida durante o conflito e no período pós-conflito, desempenhou um papel significativo na redução da prática da tortura. Ademais, a intervenção do AF em três âmbitos – local, nacional e internacional – expandiu o escopo de trabalho dos direitos humanos no Nepal. O AF acredita que a estratégia desenvolvida pela organização também pode ser aplicada em outros contextos, devido à natureza holística de suas intervenções e à sua eficácia.

REFERÊNCIAS

Bibliografia e outras fontes

- ADVOCACY FORUM. 2009. **Criminalize Torture**. 26 June. Disponível em: <<http://advocacyforum.org/downloads/pdf/publications/criminalize-torture-june26-report-english-final.pdf>>. Último acesso em: 28 maio 2014.
- _____. 2014. **Promising Development - Persistent Problems: Trends and Patterns in Torture in Nepal During 2013**. June 2014. Disponível em: <<http://advocacyforum.org/downloads/pdf/publications/torture/promising-development-persistent-problems.pdf>>. Último acesso em: jul. 2014.
- ADVOCACY FORUM; HUMAN RIGHTS WATCH. 2010. **Indifference to Duty: Impunity for Crimes Committed in Nepal**. December, p. 10. Disponível em: <<http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/nepal1210webwcover.pdf>>. Último acesso em: 28 maio 2014.
- ADVOCACY FORUM; REDRESS. 2001. **Held to Account: Making the Law Work**

to Fight Impunity in Nepal. Disponível em: <<http://www.redress.org/downloads/Nepal%20Impunity%20Report%20-%20English.pdf>>. Último acesso em: 28 maio 2014.

UNITED NATIONS. 2004. Office of the High Commissioner for Human Rights. **Manual on Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment.** Disponível em: <<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training8Rev1en.pdf>>. Último acesso em: 28 maio 2014.

_____. 2012. General Assembly. **Report of the Committee Against Torture.** UN Doc. A/67/44. Disponível em: <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=A%2f67%2f44&Lang=en>. Último acesso em: 28 maio 2014.

Jurisprudência

NEPAL. 2007. Supreme Court. **Ghimire & Dahal v. the Government of Nepal**, 17 December.

NOTAS

1. TADO, Seção 9 estabelece que:

1. Se houver motivos razoáveis para crer que uma pessoa tenha que ser impedida de cometer quaisquer atos que possam resultar em atos terroristas e perturbadores, o oficial de segurança pode emitir uma ordem para deter tal pessoa em qualquer lugar, por um período não superior a 90 dias.

2. Se necessário deter qualquer pessoa por um período de tempo superior ao prazo previsto na subseção (1), o oficial de segurança poderá, com a aprovação do governo de Sua Majestade, Ministério de Assuntos Internos, deter essa pessoa por mais um período de tempo não superior a 90 dias.

2. O artigo 27 da Constituição Interina do Nepal estabelece que:

Direito contra a Tortura: (1) Nenhuma pessoa que se encontre detida durante a investigação, ou para julgamento ou por qualquer outra razão

deve ser submetida à tortura física ou mental, nem será dado qualquer tratamento cruel, desumano ou degradante. (2) Qualquer ação prevista na cláusula (1) é punível por lei, e qualquer pessoa tratada dessa forma deverá ser indenizada conforme determinado por lei.

3. Quantitativamente, “Nepal é o sexto no ranking dos países que mais contribuem para as operações de paz da ONU no mundo”, de acordo com *The Himalayan*, 19 de março de 2013. Disponível em: <http://www.thehimalayantimes.com/fullNews.php?headline=Nepal+Police+in+UN+Peace+Keeping+Operations&NewsID=369951>. Último acesso em: 25 jun. 2014.

4. Disponível em: <<http://advocacyforum.org/hrc-cases/index.php>>. Última acesso em: jun. 2014.

5. Disponível em: <http://advocacyforum.org/publications/un-submissions.php>. Última acesso em: jun. 2014.

6. Ibid.





MARIA LÚCIA DA SILVEIRA

Maria Lúcia da Silveira é membro fundadora e Diretora Administrativa da Associação Justiça, Paz e Democracia (AJPD) uma organização angolana, de âmbito nacional, constituída, nos termos da lei, em 2000 e que tem como objectivos estatutários contribuir para a participação activa, consciente e responsável dos cidadãos angolanos no processo de consolidação do Estado democrático e de direito, da paz, do desenvolvimento e do respeito pelos

direitos humanos em Angola. Ainda no âmbito dos seus objectivos a AJPD tem procurado pesquisar, documentar, e denunciar situações de violação de direitos humanos em Angola.

E-mail: ltumelo@gmail.com

RESUMO

Neste artigo, a autora revê os recentes desafios ao movimento de direitos humanos em Angola no pós-guerra. No âmbito nacional, apesar da aprovação em 2010 da nova Constituição de Angola, o governo continua a perseguir os defensores de direitos humanos. A autora relata, especialmente, restrições ao exercício do direito de reunião e manifestação em Angola. No âmbito internacional, organizações da sociedade civil angolana têm utilizado instrumentos internacionais para fazer pressão por maior respeito aos direitos humanos por parte do governo. Argumenta-se, ao fim, que, mesmo em um contexto hostil como o angolano, os direitos humanos são uma linguagem eficaz para produzir mudanças sociais, principalmente quando são utilizados como instrumento de pressão externa para que o governo os cumpra no âmbito interno, e quando há grandes movimentos sociais capacitados em direitos humanos. Apesar dos desafios que os defensores de direitos humanos enfrentam, a autora argumenta que a ideia de uma Angola mais justa e igual para todos mantém viva a vontade de lutar pela mudança social.

Original em português.

Recebido em março de 2014.

PALAVRAS-CHAVE

Angola – Liberdade de reunião – Sistema internacional – Mudança social



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível *online* em <<http://conectas.org/pt/acoes/sur>>.

DIREITOS HUMANOS E MUDANÇAS SOCIAIS EM ANGOLA

Maria Lúcia da Silveira

1 Introdução

Os direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos angolanos são garantidos constitucionalmente. Há muitos instrumentos jurídicos de proteção dos direitos humanos em nível interno, assim como tratados internacionais incorporados na ordem jurídica nacional. Entretanto, a prática tem demonstrado que esses documentos, por si sós, não garantem o respeito a esses direitos. Vários fatores concorrem para isso.

Em primeiro lugar, prepondera ainda no país a ideia de que os direitos humanos são incompatíveis com as diferenças étnicas, culturais e religiosas. Além disso, a violação dos direitos é uma das formas que o poder político encontra para se impor, inibir a participação cidadã e, com isso, cimentar e perpetuar o poder como o principal entrave ao processo de democratização do país.

Pelo contexto de guerra vivido durante 30 anos no país, toda análise dos problemas sociais é feita sob dois prismas: o do partido no poder e o dos partidos na oposição. Os ativistas de direitos humanos e os promotores da luta pela igualdade em Angola são, assim, etiquetados como simpatizantes de algum partido político da oposição, sendo vistos, em regra, como “contrários” ao governo e a serviço de potências estrangeiras. Em outras palavras, houve em Angola a implantação de uma cultura político-partidária em detrimento da consciência cívica para a defesa dos direitos humanos. O problema dessa situação é que sempre haverá alguém para julgar tudo que se faz com a mesma ferocidade com que se confrontam os adversários políticos, mesmo que a intenção dos defensores dos direitos humanos seja apenas criticar algo que esteja errado e apontar o melhor caminho a ser seguido para a satisfação e proteção do interesse comum. Tornamo-nos polícias uns dos outros, e assim perde-se o foco do que realmente interessa, que é a luta pela democratização do país e, conseqüentemente, por mais respeito e tolerância em direitos humanos.

Mesmo nesse contexto hostil, contudo, os direitos humanos são uma

linguagem eficaz para produzir mudanças sociais, principalmente quando são utilizados como instrumento de pressão externa para que o governo os cumpra no âmbito interno. Apresento a seguir os meus argumentos analisados sob a perspectiva de defensora de direitos humanos.

2 Avanços na lei, retrocessos na prática

Angola aprovou a nova Constituição em 2010, a qual revogou a Lei Constitucional de 1992. A nova Carta Magna trouxe mudanças positivas na legislação, sobretudo no capítulo referente aos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos. Por exemplo, houve um aumento de 35 artigos na Lei Constitucional para 59 artigos na Constituição atual. Vale dizer também que o atual texto constitucional está mais bem organizado no que concerne às gerações de direitos. Porém, essa é apenas uma observação técnica que não passa de mera disposição e integração decorativa, pois entre os direitos constitucionalmente consagrados e a sua materialização há um abismo que os separa.

O governo continua a perseguir os defensores de direitos humanos, assim como continuam a ocorrer raptos e assassinatos de ativistas e adversários políticos, ou seja, apesar dos avanços na lei, a prática ficou parada no tempo – sem contar as áreas em que houve um manifesto recuo. Por exemplo, atualmente é ainda quase impossível exercer o direito de reunião e manifestação, garantido constitucionalmente aos cidadãos,* embora este direito seja bem aceito pela polícia e pelos órgãos da administração do Estado se esses atos forem uma iniciativa do partido no poder ou de grupos a ele afeitos. É ainda prática corrente a detenção arbitrária de pessoas com ideias que se choquem com os interesses de membros do partido no poder. A polícia angolana tem a missão de manter a ordem, a segurança pública e garantir os direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos e cidadãs consagrados na Constituição, mas contrariamente a isso, este órgão do Estado continua, em muitos casos, a intimidar, usar força e armas de fogo contra cidadãos, efetuar detenções e prisões sem cumprir os procedimentos legais, praticar a tortura e tratamentos cruéis e degradantes contra os cidadãos que se manifestam de forma pacífica e sem armas. Estas práticas à margem da lei têm sido geralmente acompanhadas de detenções e de criminalização de jornalistas que fazem a cobertura.

Um exemplo recente dessa contradição entre legislação e prática teve início em 3 de setembro de 2011 (CLUB-K, 2011), quando um grupo de jovens saiu às ruas para se manifestar pacificamente contra a forma antidemocrática como tem sido conduzido o destino do país. Agentes da Polícia Nacional utilizaram a força de forma desproporcional e detiveram arbitrariamente 18 manifestantes. No dia 12 daquele mês, menos de dez dias depois de sua detenção, os jovens foram julgados sumariamente. Cinco dos organizadores da manifestação foram condenados a três meses de prisão e ao pagamento de fiança de US\$ 1.400 pelos supostos crimes de desobediência, resistência e “ofensas corporais”. Além das violações de direitos

*¹¹ É garantida a todos os cidadãos a liberdade de reunião e de manifestação pacífica e sem armas, sem necessidade de qualquer autorização e nos termos da lei” (Direitos políticos, art. 47º, no. 1 da Constituição da República de Angola).

envolvidas na repressão a esse protesto e no julgamento sumário dos jovens, as autoridades voltaram a coibir o direito de reunião e manifestação duas semanas depois, quando outros 80 jovens foram às ruas pedir a libertação dos condenados. Na ocasião, segundo os manifestantes, agentes dos serviços de inteligência do Estado se infiltraram no local da concentração, junto ao cemitério de Santa Ana, em Luanda. A marcha foi bloqueada por agentes da Polícia Nacional 20 minutos depois, a cerca de 800 metros do local de partida, nos arredores do mercado dos congoleses na mesma cidade, ali permanecendo por mais de três horas.

Outro exemplo ocorreu em 2013. Manifestantes organizaram um protesto no dia 19 de setembro contra o que chamaram, segundo reportagens, de regime autoritário do presidente José Eduardo dos Santos. Na ocasião, sete pessoas foram presas, e três jornalistas que faziam a cobertura da sua libertação foram agredidos e detidos pela polícia.

Policiais da Unidade de Intervenção Rápida angolana cercaram, no lado de fora de um tribunal em Luanda, os jornalistas Rafael Marques de Morais, editor do site de notícias independente *Maka Angola*, Coke Mukuta, freelance da emissora Voz da América, financiada pelo governo norte-americano, e Alexandre Neto. Segundo Rafael Marques de Morais (MORAIS, 2013), os policiais ordenaram que os jornalistas se deitassem no chão e, em seguida, gritaram ameaças enquanto os chutavam repetidamente. Marques de Morais disse que foi atingido na cabeça com um objeto não identificado. Alexandre Neto disse que os policiais os colocaram em um carro e os levaram para a esquadra de polícia, de onde foram libertados com um pedido de desculpas após cinco horas de detenção. Rafael Marques disse que a polícia devolveu o equipamento que havia sido confiscado, exceto a sua câmera, que valia cerca de US\$ 2.000, por ter sido destruída. Apesar da agressão a que foram vítimas, os jornalistas não relataram ter sofrido lesões físicas graves. A brutalidade da polícia angolana teve a clara intenção de intimidá-los e impedir que fossem reportadas as ações levadas a cabo durante as manifestações.

Enquanto Angola ratificava em Nova York a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, e o respectivo Protocolo Facultativo, no dia 24 de Setembro de 2013 a polícia torturava cidadãos angolanos que exerciam o seu direito de reunião e manifestação pacíficas consagrado na Constituição da República de Angola.

3 Ação internacional

A eficácia dos direitos humanos em produzir mudanças sociais está intimamente relacionada à eficácia do sistema judiciário em efetivar esses direitos. Da mesma forma que não desistimos de recorrer à justiça, embora ela nem sempre seja justa, para a resolução dos conflitos sociais, enquanto defensora de direitos humanos em Angola, estou convicta de que a abordagem dos direitos humanos ainda constitui o melhor instrumento que temos para as mudanças sociais que se impõem, nomeadamente: maior liberdade de expressão, acesso à justiça e a direitos, maior liberdade de reunião e manifestação e muitos outros direitos garantidos constitucionalmente e em tratados internacionais dos quais Angola faz parte.

Em outras palavras, a linguagem dos direitos humanos é, sim, uma linguagem eficaz para gerar mudanças sociais, desde que saibamos utilizá-la em função de cada contexto. Para a sua materialização, há a necessidade de grandes movimentos sociais capacitados, por um lado, a fazer pedagogia no sentido da habituação do exercício dos direitos e, por outro, exercer pressão visando provocar mudanças comportamentais nos poderes instituídos, que normalmente são os grandes protagonistas na violação dos direitos humanos por não fazer valer a força da lei e do direito.

Uma das vias que organizações da sociedade civil angolana têm utilizado para fazer pressão por maior respeito aos direitos humanos por parte do governo é a internacional, por meio de relatórios periódicos ao mecanismo de Revisão Periódica da ONU e Comissão Africana e de denúncias à comunidade internacional.

Angola é atualmente uma das grandes potências econômicas da África e tem sido muitas vezes citada como exemplo para a paz e reconciliação nacional em outros países, questões que têm sido usadas pelo governo como elemento impulsionador de sua imagem no exterior. Como no contexto dos direitos humanos ainda há muito por fazer, tendo em vista as violações sistemáticas dentro do país, diversas organizações angolanas de defesa desses direitos intensificaram as suas ações de promoção e defesa dos direitos humanos além das fronteiras. As organizações mais eficazes neste trabalho não têm mais de quinze anos de existência, tendo surgido no período de guerra. A abordagem dos direitos humanos no contexto de guerra é menos eficaz, porém, não é a mesma em tempos de paz. Ainda assim, temos notado, embora timidamente, que alguma coisa tende a mudar no domínio dos direitos humanos uma vez que os cidadãos vêm ganhando maior consciência do quão importante é serem eles mesmos os grandes protagonistas na promoção e defesa dos seus direitos.

A estratégia das organizações da sociedade civil tem sido a de aparecer nos fóruns regionais e internacionais denunciando os casos de violação sistemática dos direitos humanos. Angola, por exemplo, é Estado Parte da Comissão Africana dos Direitos Humanos, desde a sua criação em 12 de Junho de 1989, mas só começou a enviar relatórios sobre boas práticas em matéria de direitos humanos a partir de 2007, data em que as organizações angolanas de defesa dos direitos humanos se tornaram membros observadores junto à Comissão e passaram a submeter relatórios sobre a situação dos direitos humanos no país. Isso serviu de elemento de pressão para que o governo também enviasse os seus relatórios sobre boas práticas em matéria de direitos humanos.

Hoje em Angola temos uma secretaria do Estado para os direitos humanos, o Ministério da Justiça passou a denominar-se Ministério da Justiça e dos Direitos Humanos, e foi instituída a provedoria da Justiça. Embora estas instituições ainda sejam bastante incipientes na promoção e defesa dos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos, a verdade é que elas surgiram graças à linguagem dos direitos humanos, que foi usada pela sociedade civil como ferramenta para gerar mudanças sociais por meio do seu trabalho de educação cívica, advocacia e *lobby* junto aos vários mecanismos internos e externos de direitos humanos, assim como o estabelecimento de parcerias com o governo para dar resposta aos vários casos de violação e de intolerância política que foram surgindo no país.

4 Conclusão

Com a assinatura do Memorando de Entendimento do Luena – Moxico em 2002, entre o governo e a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA), todos os angolanos queriam deixar para trás as atrocidades da guerra. No entanto, havia certa resistência por parte do partido no poder em concentrar-se na consolidação da democracia e no respeito pelos direitos fundamentais dos cidadãos. Em vez disso, preferia relatar os males da guerra e usava isso como justificativa para a não efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais, assim como os direitos civis e políticos dos cidadãos. Em dada altura, o Presidente da República chegou mesmo a dizer em um de seus discursos que “os direitos humanos não enchem a barriga”, mas a sociedade civil entendia que era o momento de deixar as marcas da guerra para trás e seguir em frente rumo ao desenvolvimento e à democratização do país com a participação de todos.

Todo o trabalho levado a cabo pela sociedade civil, pelas igrejas e pela comunidade internacional levou o governo de Angola a repensar as suas posições, e alguns dos ganhos foram a candidatura para membro não permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (ONU), o convite aos vários relatores da ONU para visitar Angola para constatar a situação dos direitos humanos no país, assim como a revisão periódica à qual Angola está sujeita no âmbito do Conselho da ONU e da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, confirmando uma abertura para o cumprimento das responsabilidades assumidas com os mecanismos de direitos humanos regionais e internacionais. Por isso mesmo, não há dúvidas de que a linguagem dos direitos humanos é, sim, uma linguagem eficaz para gerar mudanças sociais. Estão criadas as condições materiais para o aprofundamento deste valioso “instrumento”; resta apenas aprofundarmos as condições subjetivas ou a perspicácia dos atores e movimentos sociais para que estes sejam verdadeiros agentes impulsionadores de mudanças sociais e de influência junto aos políticos e poderes legalmente instituídos, com vistas ao alcance do bem comum.

REFERÊNCIAS

Bibliografia e Outras Fontes

- CLUB-K. 2011. Repressão policial contra estudantes Universitários. **Club-K.Net**, 03 set. Disponível em: <http://club-k.net/index.php?option=com_content&view=article&id=8673:cronologia-da-manifestacao-de-3-de-setembro-video&catid=11:foco-do-dia&Itemid=130>. Último acesso em: 1 ago. 2014.
- MORAIS, Rafael Marques de. 2013. Jornalistas Apresentam Queixa Contra Polícia. **Maka Angola**, 30 set. Disponível em: <http://www.makaangola.org/index.php?option=com_content&view=article&id=9754:english-jornalistas-apresentam-queixa-contra-policia&catid=2:uncategorised&lang=pt>. Último acesso em: 1 ago. 2014.



SALVADOR NKAMATE

Salvador Antoninho Nkamate é advogado moçambicano. Trabalha na Liga Moçambicana dos Direitos Humanos em programas de advocacia e litigância contra a violência institucional.

Email: snkamate@gmail.com

RESUMO

Neste artigo, o autor questiona se os direitos humanos ainda são uma linguagem eficaz para promover mudanças sociais. Para tanto, o autor parte de uma breve análise sobre os principais acontecimentos no campo dos direitos humanos no âmbito global, centrando sua análise no percurso do movimento dos direitos humanos em Moçambique, procurando abordar os impactos que este movimento tem produzido nos níveis legal, institucional e de governança. Apesar de concluir que o movimento de direitos humanos em Moçambique tem obtido diversos ganhos, especialmente nos âmbitos legais e institucionais, o autor conclui que o grande desafio que hoje se impõe ao movimento dos direitos humanos, pelo menos em Moçambique, encontra-se no âmbito da governança: como transportar a linguagem dos direitos humanos, que consta no espírito das leis aprovadas e das instituições criadas, para o dia a dia de atuação da administração pública em vários níveis, desde a base até o topo.

Original em português.

Recebido em julho de 2014.

PALAVRAS-CHAVE

Moçambique – Linguagem de direitos humanos – Governança



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível *online* em <<http://conectas.org/pt/acoes/sur>>.

A LUTA PELA AFIRMAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS EM MOÇAMBIQUE: OS AVANÇOS E OS RETROCESSOS

Salvador Nkamate

1 Introdução

À medida que se caminha a passos largos para as efemérides dos 70 anos da Declaração Universal dos Direitos do Homem e dos 40 anos da Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos – instrumentos que marcaram de forma indelével a afirmação dos direitos humanos no contexto internacional e no contexto regional africano – somos confrontados com inúmeras turbulências, constituídas por violações sistemáticas dos direitos humanos nas suas várias acepções, levando-nos ao seguinte questionamento: *os direitos humanos ainda são uma linguagem eficaz para produzir mudanças sociais?*

A esta pergunta deve-se, de forma inquestionável, responder de forma afirmativa. Ainda que a eficácia da linguagem dos direitos humanos tenha sido constantemente questionada, dado que esta mede-se pelo alcance de um certo resultado num curto espaço de tempo e com a maior economia de meios possível, não se pode negar a força da linguagem dos direitos humanos, apesar de continuarem a ocorrer violações sistemáticas dos direitos humanos em todo o mundo.

Os direitos humanos, desde os primeiros momentos em que se buscou a sua sistematização e internacionalização, produziram importantes mudanças sociais, centradas na dignificação da pessoa humana.

Contudo, no processo da incorporação no âmbito nacional das normas internacionais de direitos humanos e adequação das práticas governativas aos comandos destas normas, tem-se caminhado entre avanços e retrocessos que levam ao questionamento sobre a eficácia da linguagem dos direitos humanos e a um crescente ceticismo sobre as mudanças sociais que esta tem produzido.

No contexto moçambicano, uma análise sobre impactos das atividades das principais organizações da área dos direitos humanos, no que concerne o quadro legal e institucional existente no país, permite afirmar que a linguagem

dos direitos humanos continua eficaz em produzir mudanças sociais. Todavia, no campo da implementação de políticas públicas e de medidas de combate à violência institucional existe um justo ceticismo relacionado ao impacto das ações de advocacia que vêm sendo desenvolvidas pelas organizações da sociedade civil (OSCs), junto às entidades responsáveis pela promoção e proteção dos direitos humanos.

No presente artigo, partindo-se de uma breve análise sobre os principais acontecimentos no campo dos direitos humanos em todo o mundo (1), centraremos na análise do percurso do movimento dos direitos humanos em Moçambique (2), procurando abordar os impactos que este tem produzido nos níveis legal (3.1), institucional (3.2) e das atitudes de governança (3.3), como forma de melhor poder responder se os direitos humanos ainda são uma linguagem eficaz para produzir mudanças sociais.

Veremos que obtivemos avanços substanciais quanto aos impactos das atividades do movimento de direitos humanos na transformação legal e institucional de Moçambique, ainda que não tenhamos percebido avanços igualmente significativos no que diz respeito ao impacto do movimento de direitos humanos na transformação das práticas de governança do país. Contudo, o saldo ainda é positivo.

2 O contexto dos direitos humanos no mundo

A afirmação dos direitos humanos com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945 e a subsequente aprovação da Declaração Universal dos Direitos do Homem em 1948 levaram a uma redução significativa das violações dos direitos humanos, as quais haviam atingido níveis catastróficos durante a Segunda Guerra Mundial.

Este importante movimento internacional impulsionou o processo da descolonização em escala global, particularmente em África, contribuindo, de forma memorável, para o surgimento de um sistema regional de direitos humanos no continente africano, o qual teve como marcos assinaláveis a criação da Organização da Unidade Africana em 1965 e a aprovação da Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos em 1981, sendo o principal instrumento de afirmação dos direitos humanos no continente africano.

Posteriormente vieram as convenções internacionais e regionais, de âmbito geral e específico, e os respectivos mecanismos de avaliação do cumprimento por parte dos Estados de suas obrigações relativas aos direitos humanos, o que contribuiu de forma inegável para a afirmação da linguagem dos direitos humanos.

Contudo, hoje, em pleno século XXI, pode-se “identificar a fragilidade dos direitos humanos enquanto gramática de dignidade humana” (SOUSA, 2013, p. 13). De fato, persiste a escala global violações sistemáticas dos direitos humanos, seja no campo dos direitos civis e políticos, seja no campo dos direitos econômicos, sociais e culturais, da qual resulta o fato de que grande parte da população mundial continua a viver de forma indigna, longe daquelas que foram as aspirações que levaram à institucionalização dos sistemas internacionais e regionais dos direitos humanos.

No campo dos direitos civis e políticos, ainda assiste-se a matanças

indiscriminadas contra civis, sendo situações dramáticas os casos da Síria e do Sudão do Sul. A discriminação com base na orientação sexual começa a atingir níveis bastante preocupantes em África, tendo a Nigéria e a Uganda aprovado leis “anti-gay” bastante severas, manifestando níveis de intolerância inadmissíveis para Estados que se pretendem igualitários e respeitadores dos direitos de todos os seus cidadãos.

No campo dos direitos económicos, sociais e culturais, a “globalização neoliberal como o novo rosto da injustiça, socioeconómica, injustiça cognitiva (incluindo a injustiça epistémica), sexual, racial e a injustiça histórica” (SANTOS, 2013, p. 13) não permite avanços significativos de regiões do Sul Global, fazendo com que a realização dos direitos económicos, sociais e culturais seja incipiente, existindo ainda, nessa região do mundo, altíssimos níveis de analfabetismo, má nutrição e mortalidade infantil (FUNDO DE POPULAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2013), entre outros males.

Ainda assim, por ser contra todos esses males, a gramática dos direitos humanos tem permitido a existência de um persistente movimento de reivindicação por transformações que conduzam à elevação da pessoa humana, reivindicação esta que sem dúvida vai produzindo os seus efeitos. Apesar de uma excessiva lentidão em alguns casos, pode-se, sim, afirmar que vale a pena insistir e continuar trabalhando na questão dos direitos humanos.

3 O impacto das atividades do movimento dos direitos humanos em Moçambique

O movimento de luta pelos direitos humanos em Moçambique surgiu com a abertura do país ao multipartidarismo, com a introdução da Constituição da República em 1990, tendo sido a Liga Moçambicana dos Direitos Humanos a organização precursora deste movimento no país. O processo de democratização em Moçambique, que teve como momentos significativos a aprovação da Constituição de 1990, a assinatura dos Acordos Gerais de Paz em 1992, e a realização das primeiras eleições legislativas e presidenciais em 1994, coincidiu com um período importante no âmbito global em que, no campo dos direitos humanos, verificou-se a aprovação da Declaração e do Plano de Ação de Viena, em 1993.

Em Viena foi adotada consensualmente – portanto, sem votação e sem reservas –, em 25 de julho de 1993, uma Declaração e um Programa de Ação. A Declaração, no seu preâmbulo, reafirma “o compromisso com os propósitos e princípios enunciados na Carta das Nações Unidas e na Declaração Universal dos Direitos Humanos” e ressalta:

que a Declaração Universal dos Direitos do Homem, que constitui um padrão comum a seguir por todos os povos e por todas as nações, é a fonte de inspiração e tem sido a base dos progressos das Nações Unidas com vista ao estabelecimento de padrões, conforme expressos nos instrumentos internacionais existentes em matéria de Direitos Humanos, particularmente no Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos e no Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais.

(NAÇÕES UNIDAS, 1993)

A Conferência de Viena permitiu a um grupo de moçambicanos que dela tomou parte criar uma consciência sobre a necessidade de promover, em Moçambique, uma linguagem dos direitos humanos como forma de alavancar mudanças em uma sociedade profundamente marcada pelos efeitos dos cerca de 16 anos de guerra civil que se traduziram em aproximadamente um milhão de mortos, destruição de infraestruturas econômicas e sociais e uma série de desestruturações características de países em conflito. Parte desse grupo que participou da Conferência de Viena fundou, em 1993, a Liga Moçambicana dos Direitos Humanos, organização que veio a ser reconhecida como pessoa jurídica em 1994, ao abrigo da lei das associações de 1991,¹ tornando-se a primeira organização de promoção e defesa dos direitos humanos em Moçambique.

Hoje, pode-se afirmar que as cerca de 5.000 OSCs que existem no país, boa parte das quais pertencentes ao movimento dos direitos humanos em Moçambique, já patrocinaram inúmeras mudanças no plano legal (a), institucional (b) e nas atitudes governativas (c), analisadas abaixo nesta ordem, as quais sem dúvida alguma contribuíram para a elevação dos níveis de respeito aos direitos humanos no país.

3.1 O impacto do movimento dos direitos humanos na transformação legal

As atividades das organizações da sociedade civil em Moçambique já conduziram a inúmeros avanços no plano da atuação legislativa do Estado, seja no que concerne à ratificação de instrumentos internacionais de direitos humanos, seja no que tange à aprovação de legislação interna nesta seara. Pode-se destacar a intervenção da classe jornalística para a aprovação da Lei de Imprensa, em 1991, e dos movimentos feministas para a aprovação da Lei sobre a Violência Doméstica Contra a Mulher, aprovada em 2009,² a intervenção da Liga Moçambicana dos Direitos Humanos na questão da aprovação da Lei Contra o Tráfico de Pessoas, em 2008, e mais recentemente pode-se destacar a intervenção do Centro de Integridade Pública na aprovação da Lei da Probidade Pública, em 2012.

Ainda que se reconheça que o quadro legal existente em Moçambique para a proteção dos direitos humanos precise continuar a evoluir, pode-se afirmar que, desde a institucionalização da democracia no país, já ocorreram avanços significativos, e as OSCs podem com toda a justiça reivindicar um papel ativo nesse processo de aprimoramento do quadro legal.

3.2 O impacto do movimento dos direitos humanos na transformação institucional

As atividades das organizações da sociedade civil em Moçambique igualmente patrocinaram importantes transformações institucionais no país, destacando-se a luta pela institucionalização do Provedor de Justiça e da Comissão Nacional de Direitos Humanos, cuja entrada em funcionamento exigiu um forte esforço de advocacia e *lobby* por parte das organizações da sociedade civil, inclusive no âmbito do processo da Revisão Periódica Universal (RPU) nas Nações Unidas, mecanismo

que revisa a cada cerca de quatro anos a situação de direitos humanos em todos os Estados Membros da ONU. Isso contribuiu para entrada em funcionamento dessas duas instituições.³

No processo da institucionalização da Comissão Nacional dos Direitos Humanos, o papel das OSCs foi determinante para que esta instituição fosse estabelecida dentro dos padrões fixados pelos Princípios de Paris, adotados pela ONU em 1992, os quais buscam assegurar a independência de instituições nacionais de direitos humanos.

3.3 O impacto do movimento dos direitos humanos na transformação das práticas de governança

Neste âmbito, apesar de importantes transformações sobre as quais as OSCs podem reivindicar um papel ativo, seja no combate à violência institucional, seja no campo da efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais, pode-se afirmar que as suas atividades não têm produzido os efeitos desejados, ou ao menos no tempo que seria desejável.

De fato, apesar de todas as transformações cujo patrocínio foi possível no campo legal e institucional, as práticas e os comportamentos dos agentes governativos permanecem os mesmos, ou alteram-se em ritmo muito lento.

A título exemplificativo, pode-se apontar fenômenos como a tortura, as execuções sumárias e as detenções arbitrárias, sobre as quais as organizações defensoras dos direitos humanos já lutaram contra e continuam a lutar, embora tais violações ainda permaneçam como comportamentos cíclicos instáveis. A Liga Moçambicana recebeu denúncias de quatro execuções sumárias na província de Nampula e 5 execuções na cidade de Maputo, entre outubro de 2013 e abril de 2014, fenômeno que havia registrado considerável redução desde 2008, após as primeiras condenações de agentes policiais por execuções sumárias no “caso Costa do Sol”, quando três pessoas foram mortas por agentes armados.

Outro exemplo seria a Lei sobre a Violência Doméstica Contra a Mulher. Apesar da sua aprovação e entrada em vigor, o problema da violência doméstica contra a mulher continua a ser desafio na sociedade moçambicana, dado que se verifica cumplicidade com o fenômeno por parte das instituições com responsabilidades para combatê-la, incluindo, os próprios Gabinetes de Atendimento da Mulher e da Criança. A violência doméstica continua a ser tolerada nas instituições da justiça penal, muitas delas estabelecem processos de conciliação para a resolução dos processos que lhe são submetidos, contrariando a lei, que determina o caráter público dos crimes de violência doméstica.

No ponto de vista de governança, a expansão territorial da Comissão Nacional dos Direitos Humanos e do Gabinete do Provedor de Justiça, instituições apenas presentes na capital do País, é igualmente um desafio, dado que muitos moçambicanos não têm conhecimento da sua existência e do seu mandato e, por isso, não tiram proveito da sua existência.

A maior preocupação é como produzir transformações que conduzam o país a se tornar um verdadeiro Estado de Direito Democrático, onde o cumprimento

da lei é imperativo. De fato, o “calcanhar de Aquiles” da efetivação dos direitos humanos em Moçambique resulta das atitudes governativas, que muitas vezes primam por uma atuação contrária aos padrões internos e internacionais de respeito à dignidade da pessoa humana.

Assim, o modelo de governança democrática que Moçambique vem adotando requer reformas políticas, econômicas e sociais que garantam a existência de uma administração pública eficaz e eficiente, baseada no princípio do estado de direito.

4 Conclusão

A linguagem dos direitos humanos é uma linguagem cujos resultados e transformações que produz normalmente vêm de forma muito lenta. Algumas vezes essas transformações podem não chegar sequer a ocorrer.

Ainda assim, feita uma retrospectiva de todos os ganhos que as reivindicações pelos direitos humanos permitiram alcançar em escala global, nos contextos africano e moçambicano concretamente, pode-se seguramente afirmar que a linguagem dos direitos humanos ainda é uma linguagem eficaz para produzir mudanças sociais.

Apesar das dificuldades que se verificam em alcançar impactos imediatos no que concerne à implementação de medidas sociais que permitam a efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais e apesar de persistentemente os governos de vários Estados atuarem contra os direitos civis e políticos, há ganhos importantes patrocinados pelos movimentos dos direitos humanos.

O grande desafio que hoje se impõe ao movimento dos direitos humanos, pelo menos em Moçambique, é como transportar a linguagem dos direitos humanos, que consta no espírito das leis aprovadas e das instituições criadas, para o dia a dia de atuação da administração pública em vários níveis, desde a base até o topo.

Esta é a luta que hoje se impõe e que reafirma que os direitos humanos são uma linguagem eficaz porque permitem uma indignação permanente contra todo o tipo de atrocidade dirigida contra a pessoa humana.

REFERÊNCIAS

Bibliografia e outras fontes

FUNDO DE POPULAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (UNFPA). 2013. Maternidade Precoce: Enfrentando o Desafio de Gravidez na Adolescência. Disponível em: <<http://www.unfpa.org.br/Arquivos/swop2013.pdf>>. Último acesso em: 29 jul. 2014.

NAÇÕES UNIDAS. 1993. **Declaração e Programa de Ação de Viena**. Conferência Mundial Sobre Direitos Humanos. Disponível em: <<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/decl-prog-accao-viena.html>>. Último acesso em: 29 jul. 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa. 2013. **Se Deus Fosse um Activista dos Direitos Humanos**. Coimbra: Almedina.

NOTAS

1. A aprovação da Lei nº 8/91 de 11 de Maio (Lei das Associações) constituiu a materialização da Constituição de 1990 que consagrou a liberdade de associação.

2. Em 2008, o anteprojeto da Lei sobre a Violência Doméstica Contra a Mulher foi apresentado à Assembleia da República pelo

Fórum Mulher, uma rede de organizações que trabalham com questões relacionadas aos direitos humanos da mulher.

3. Detalhes sobre a Revisão Periódica Universal de Moçambique disponíveis em: <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/PAGES/MZSession10.aspx>>. Último acesso em: 25 jul. 2014.



HARIS AZHAR

Haris Azhar é coordenador do *KontraS* - Comissão de Desaparecidos e Vítimas de Violência, na Indonésia, desde 2010. Atua nessa organização desde 1999, tendo como principais áreas de atuação direitos humanos e direito constitucional da Indonésia, reforma do setor da segurança, governança de ONG, justiça de transição, resolução de conflitos e relações no âmbito da ASEAN. Ele concluiu um Mestrado em Teoria e Prática dos

Direitos Humanos, pela Universidade de Essex, Reino Unido, e possui um Diploma em Justiça de Transição pelo *International Center of Transitional Justice* na Cidade do Cabo/Nova Iorque. Seu Twitter é: @haris_azhar.

RESUMO

Somente após a queda do regime autoritário de Suharto, em 1998, os direitos humanos foram reconhecidos formalmente na Indonésia, tanto por lei como na Constituição. Ainda assim, a sociedade civil naquele país conseguiu superar seu antigo medo do autoritarismo, e tem sido muito expressiva e forte, inclusive a mídia, no que tem sido chamado de uma abertura democrática. Neste artigo, o autor descreve o desafio apresentado pela impunidade das violações de direitos humanos na atual Indonésia, o papel de resistência desempenhado por organizações da sociedade civil no âmbito nacional e internacional frente à perpetuação dos abusos de direitos humanos e, ao final, o autor reflete sobre o papel da Indonésia no cenário internacional como potência emergente e o que isso significa para a proteção dos direitos humanos no âmbito local.

Original em inglês. Traduzido por Akemi Kamimura.

Recebido em março de 2014.

PALAVRAS-CHAVE

Indonésia – Impunidade – KontraS – Resistência – Mídia



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível *online* em <<http://conectas.org/pt/acoes/sur>>.

A LUTA PELOS DIREITOS HUMANOS NA INDONÉSIA: AVANÇOS INTERNACIONAIS, IMPASSES INTERNOS

Haris Azhar

Os direitos humanos apenas foram reconhecidos formalmente na Indonésia, tanto por lei como na Constituição, após a queda do regime autoritário de Suharto, em 1998. A sociedade civil conseguiu superar seu antigo medo do autoritarismo, e tem sido muito expressiva e forte, inclusive a mídia, no que tem sido chamado de uma abertura democrática. Várias entidades têm sido atuantes nesse contexto, desde agências governamentais a ONGs e atores internacionais, incluindo ONGs internacionais que mudaram seu foco para a cooperação no Sul.

Os avanços do governo da Indonésia em lidar com os direitos humanos são limitados ao respeito formal e reconhecimento dos direitos humanos no direito interno. Isso foi iniciado durante o processo de consolidação, logo após o período de transição, nos anos logo após o regime de Suharto. Os direitos humanos foram “re-reconhecidos” em uma Emenda à Constituição da Indonésia em 2000 (INDONESIA, 2000a).¹ Esse reconhecimento pode ser considerado em conformidade com a concepção internacional de parâmetros de direitos humanos em que o Estado tem o dever de proteger os direitos de todos os cidadãos. As liberdades civis, que nunca haviam sido respeitadas durante o regime de Suharto, agora tornaram-se “direitos constitucionais”. Essa promessa constitucional tem servido de alicerce para e aprimorado o ambiente de proteção dos direitos humanos na Indonésia (SYA'FEI, 2012, p. 687). A Indonésia é Estado-Parte de oito principais tratados internacionais de direitos humanos, incluindo o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) desde 2005 (INDONESIA, 2013). No âmbito nacional, leis na área de direitos humanos foram promulgadas, sendo a principal a Lei nº 39/1999 sobre Direitos Humanos. No âmbito do direito penal, foi promulgada uma lei que criou o Tribunal dos Direitos Humanos, considerada como *lex specialis* para julgar genocídio e crimes contra a humanidade (INDONESIA,

Ver as notas deste texto a partir da página 241.

2000b). Essas normas levaram à criação de [novas] instituições para levar a cabo as políticas de direitos humanos. Poder e autoridade foram concedidos à Comissão Nacional de Direitos Humanos (*Komnas HAM*) pela Lei nº 39/1999, um Tribunal Constitucional foi estabelecido para proteger os direitos constitucionais das pessoas (SYA'FEI, 2012, p. 706), e foram criados outros órgãos auxiliares, conhecidos como comissões, como a Comissão Nacional de Polícia, a Comissão de Legislação Nacional, etc.

1 Impunidade e reincidência de violações

O progresso, tal como descrito anteriormente, foi instrumental para os avanços da Indonésia na discussão de questões de direitos humanos durante a época da Reforma. Nos primeiros anos isto foi em parte uma reação às violações do passado, em que centenas de milhares de pessoas sofreram e foram sacrificadas em prol do “desenvolvimento”, desde 1965, pelo regime militar e corrupto (INTERNATIONAL CENTER FOR TRANSITIONAL JUSTICE; COMMISSION FOR THE DISAPPEARED AND VICTIMS OF VIOLENCE, 2011, p. 11). No entanto, tais avanços não necessariamente proporcionam proteção para o povo. Elas confirmaram que toda repressão, lesão e sofrimento precisavam ser reparados. Qualquer violação, dano ou abuso a direitos individuais e à justiça social deve ser punido de acordo com a lei. No entanto, isso parece permanecer principalmente no papel, e não existir na prática. Muitas vítimas de violações de direitos humanos cometidas no passado ou atualmente têm tentado utilizar leis e instituições relacionadas com direitos humanos. Infelizmente, os esforços das vítimas não conseguiram levar as instituições a iniciar processos jurídicos para a proteção dos direitos humanos. Durante o período de transição, leis e instituições não conseguiram lidar completamente com o passado (INTERNATIONAL CENTER FOR TRANSITIONAL JUSTICE; COMMISSION FOR THE DISAPPEARED AND VICTIMS OF VIOLENCE, 2011, p. 11) e foram substituídas por outros atores na nova batalha política lidando com violadores de direitos humanos. A reforma legislativa no período de transição muitas vezes ignorou as leis que desrespeitam parâmetros de direitos humanos, como a repressão dos direitos das mulheres.

Atualmente, os civis têm controle democrático no parlamento, mas são indiferentes. Indonésia está enfrentando o dilema da proteção dos direitos humanos sob a forma de uma lacuna entre a política e a prática. Embora o país tenha leis sobre direitos humanos, violações e violência têm aumentado ano a ano, sem reparação. A falta de punição para os agressores e grilagem de terras por interesse comercial são altamente difundidas; moradores locais ou grupos indígenas foram mortos e presos por sua resistência e denúncias. As minorias estão desprotegidas. A corrupção se espalha entre os governos locais. A injustiça é a norma em áreas de conflito, como Aceh, Papua e Timor Leste. O Comitê de Direitos Humanos da ONU expressou sua preocupação com estas situações durante sua sessão com o governo da Indonésia em julho de 2013. O Comitê concluiu, entre outras coisas, que o governo indonésio e seus funcionários não foram capazes de compreender e recorrer ao Pacto Internacional sobre Direitos

Civis e Políticos (PIDCP) nas violações dos direitos humanos na Indonésia (UNITED NATIONS, 2013). Assim, o problema não é meramente a impunidade derivada de falta de vontade do Estado, mas também de sua incapacidade.

2 Resistência e impasse

O governo tende a esquecer muitos aspectos importantes da proteção dos direitos humanos. Quanto mais inapropriado e impune for o Estado, mais as pessoas hão de lutar para buscar justiça pelos seus direitos que foram violados. Quando o número de violações - e, conseqüentemente, o número de vítimas - aumenta, são reforçadas a solidariedade, resistência e demanda por compensação. O sentimento de decepção para com funcionários do governo e decisões judiciais é generalizado. As pessoas recorrem a mecanismos jurídicos, campanhas e greves massivas, inclusive campanhas de mídia social, contam com pressão internacional e com um punhado de jornalistas (enquanto a grande mídia é, no máximo, indiferente), mas nenhum ou escassos resultados são obtidos. A retaliação por parte de violadores e do Estado, assim como as posturas assumidas pelo governo, geram impasses, que disseminam desespero generalizado entre as pessoas.

As leis sobre direitos humanos e outras leis relacionadas fornecem mecanismos de denúncia, que as vítimas utilizam para relatar seus casos ou situações. Infelizmente, esses mecanismos não atuam de forma adequada e são muito demorados.² Os tribunais, em muitas regiões, têm semelhante desempenho inadequado. Por outro lado, ONGs, organizações da sociedade civil e sobreviventes têm escassos meios para se defenderem e muitas vezes faltam provas concretas. Resultados satisfatórios são muito escassos. O caso mais bem-sucedido foi o julgamento de crime contra a humanidade em Timor Leste, mas no final os violadores foram absolvidos (INTERNATIONAL CENTER FOR TRANSITIONAL JUSTICE; COMMISSION FOR THE DISAPPEARED AND VICTIMS OF VIOLENCE, 2011, p. 49-50).

Mecanismos internacionais, lobby e pressão são outras possibilidades a serem utilizadas (JESTKE, 1999, p. 148-150). No que diz respeito ao “caso Munir”, em que um ativista de direitos humanos foi morto por envenenamento por uma operação da inteligência em um voo da Indonésia para Amsterdã em 2004, Suciwati, esposa de Munir, recebeu um enorme apoio de governos, bem como de organizações e ONGs internacionais. O Parlamento Europeu emitiu uma declaração (n. 98/2007) (EUROPEAN PARLIAMENT, 2008), assim como 68 membros do Congresso dos Estados Unidos (2005), pressionando para que o presidente indonésio, Susilo Bambang Yudhoyono, promova justiça nesse caso.³

As Nações Unidas também fornecem mecanismos que podem ser alternativamente usados. Durante o segundo ciclo da sessão de Revisão Periódica Universal (RPU) da Indonésia, o país foi bombardeado com muitas perguntas e recomendações dos membros do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, inclusive sobre intolerância religiosa (EVANTY, 2013). O governo indonésio tem respondido e argumentado seletivamente nos fóruns internacionais. Suas respostas variaram em tom e intensidade, conforme seus interesses, desde respostas ativas sobre a intolerância religiosa, apresentando orgulhosamente a reforma

legislativa e institucional no país, até o silêncio — o que geralmente acontece com relação a casos de impunidade, como no caso Munir.

A intervenção pública também ocorreu na forma de campanhas simbólicas, greves massivas, ocupação de terra ou mar⁴ por moradores locais ou indígenas. Artistas participaram de eventos de solidariedade, e grupos de arte expressaram suas preocupações com problemas e injustiças sociais (SARI, 2014). A mídia social foi usada como uma ferramenta para difundir slogans e reivindicar mudanças. Twitter, Facebook, Instagram e sites de petição online como Avaaz.org e Change.org têm oferecido mais oportunidades para as pessoas expressarem suas preocupações. A mídia social facilita o caminho para que pessoas participem em campanhas; e Jacarta é a cidade mais ativa do mundo em números de *tweets* (LIPMAN, 2012).

Manifestações em massa foram utilizadas por grupos trabalhistas ou grupos de interessados em questões de recursos naturais, como agricultores, povos indígenas ou pescadores (KONSORSIUM PEMBARUAN AGRARIA, 2013), em uma tentativa de atrair a atenção do governo, tendo em vista a fraca mediação ou negligência por parte das instituições oficiais. Frustração e desrespeito levaram alguns ao uso da força; alguns recuperaram uma terra disputada, bloquearam grandes navios de uma companhia de pesca na zona de água tradicional ou realizaram greves em diversas áreas industriais. Infelizmente, em muitas ocasiões, a polícia ou agentes de segurança, ou bandidos, ou grupos de intolerância se opuseram às manifestações. Os líderes ou participantes de ações públicas foram criminalizados e considerados provocadores da ordem pública. Eles foram presos e submetidos a tratamento degradante.

Uma manifestação pacífica, por sua vez, está em curso por mais de sete anos (YUNIAR, 2014). Em uma iniciativa para institucionalizar a memória, usando camisas e guarda-chuvas pretos, um grupo de pessoas permanece silenciosamente em frente ao palácio presidencial toda quinta-feira, durante uma hora, das 16h às 17h, em uma demonstração conhecida como *Kamisan* (*Kamis* significa quinta-feira). Elas protestam contra uma série de abusos de direitos humanos, como assassinatos em massa em 1965-1966 e desaparecimentos e assassinatos de ativistas em 1998, antes da queda do ex-presidente Suharto, em um esforço para impedir a nação de esquecer esses abusos do passado. Algumas famílias também tentam manter viva a memória sobre violações de direitos humanos: a família de Munir criou um museu de direitos humanos sobre ele e outros ativistas assassinados ou desaparecidos (HEARMAN, 2014); a mãe de Hafidin Royyan, um estudante que foi morto a tiros em um grande comício na Universidade Trisakti dez dias antes de Suharto renunciar em 1998, manteve seu quarto intacto.

Governo e Parlamento têm resistido adotando legislação que limita liberdade e restringe a demanda por “responsabilidade e respeito” aos direitos humanos. Além disso, falar de direitos humanos tem sido denominado “anti-religioso”. O uso das mídias sociais também enfrenta alguns desafios. Ao lado da nova lei sobre Informação e Transação Eletrônicas (INDONESIA, 2008), o ministro da Comunicação e Informação tem demonstrado repetidamente sua falta de vontade em acelerar o acesso à internet (WAHYUDI, 2014). Assim, jurídica e tecnicamente, a informação é livre, mas seu acesso é suscetível de ser violado.

No que se refere à grande mídia, ela dificilmente tem desempenhado adequadamente a função de vigilância do poder para o público. No entanto, muitos jornalistas foram perseguidos ou maltratados pela polícia ou agentes governamentais, bem como pelo crime organizado ou empresários (COMMITTEE TO PROTECT JOURNALISTS, 2014). De um jeito ou de outro, eles conseguiram colocar informação no debate democrático. A mídia tem um papel fundamental na promoção dos direitos humanos. Por outro lado, em geral, ela também tem distorcido o significado dos direitos humanos. Há exceções, mas a maioria dos meios de comunicação funcionam pela lógica de negócios, aparentemente movidos principalmente pelo interesse comercial. Um número crescente deles pertence a poucos proprietários (NUGROHO, 2012, p. 7, 12).

Os direitos humanos não estão nas manchetes, mas ainda são um tema de interesse público. É a linguagem e a prática de muitas pessoas, especialmente daquelas que foram afetadas por abusos em grandes dimensões e com efeitos duradouros. É a linguagem da liberdade e demandas por justiça, verdade e reparação. Embora as pessoas em geral estejam conscientes de seus direitos, há ceticismo quando os mecanismos de direitos humanos não apresentam uma resposta urgente e rápida para a situação. Por outro lado, podemos ver quantas medidas foram tomadas pelas vítimas para sobreviver e manter a esperança de justiça.

Do lado do Estado, está bem comprovado que, no que se refere à definição de parâmetros normativos, apesar de usar a linguagem universal dos “direitos humanos”, na realidade revela-se a falta de vontade e capacidade. Portanto, as obrigações do Estado, conforme previstas em muitas convenções internacionais, tornam-se sem sentido. Interessante notar que o governo atual não tem o mesmo controle sobre a sociedade como tinha o regime militar, quando tantas violações de direitos humanos ocorreram e a privação de direitos foi generalizada. Agora, em vez disto, as violações de direitos ocorrem menos conduzidas pela política do governo central, e mais devido a uma mentalidade corrupta, abusiva e violenta generalizada tanto entre o público em geral, quanto entre funcionários de alto escalão ou de segurança, provavelmente decorrente da fraqueza ou da falta de vontade do governo em defender os direitos humanos. Aspinall (2010) aponta um desencanto generalizado em relação ao “enraizamento dos atores e das práticas de corrupção e autoritarismo dentro do novo Estado, formalmente democrático.”

3 Direitos humanos na Indonésia e relações internacionais

É importante localizar a situação dos direitos humanos na Indonésia no cenário global de direitos humanos. Enquanto os processos locais são fracos e lentos, a contribuição estrangeira é complementar e bem vinda; defensores de direitos humanos indonésios foram muito encorajados nessa área. No entanto, o país passou por mudanças marcantes, com implicações para a forma como é visto internacionalmente, para o tipo de assistência que recebe e a situação interna de direitos humanos.

Em geral, mudanças na Indonésia são internacionalmente vistas como um desenvolvimento fascinante do processo democrático. Sobreviventes de violações

de direitos humanos e organizações da sociedade civil são altamente elogiados. Milhões de dólares, expertise e conhecimento foram disponibilizados para promover a transição democrática.⁵ Por meio da tecnologia, abre-se o mundo para a Indonésia.

Para o governo da Indonésia, essa situação faz com que seja mais confortável falar sobre direitos humanos, especialmente pelos diplomatas no exterior. Atores internacionais, como o governo dos Estados Unidos e a União Europeia, têm apontado a Indonésia como um ator fundamental ou como o maior país democrático muçulmano. Na ASEAN (Associação de Nações do Sudeste Asiático), Indonésia liderou a implementação de dois objetivos importantes: a adoção da Carta da ASEAN e o estabelecimento da Comissão Intergovernamental da ASEAN para os Direitos Humanos. No âmbito internacional nas Nações Unidas, os indonésios tiveram mais reconhecimento e alguns conseguiram ser eleitos para cargos estratégicos: Sr. Makarim Wibisono foi eleito presidente do Conselho de Direitos Humanos (2005), com o apoio de países que possuem situação duvidosa de respeito aos direitos humanos, como China e Índia; outros indivíduos foram escolhidos como relatores especiais.

Indonésia tem tomado uma posição avançada em questões referentes a Myanmar (Birmânia) e Oriente Médio. O país tem sido reconhecido como uma grande potência econômica e se juntou ao G20, a extensão do G8, juntamente com México, África do Sul, Brasil, Argentina, Índia e outros países. Esses avanços internacionalmente aclamados ofuscam questões internas de direitos humanos. A compreensão e a forma de lidar com os direitos humanos pelo governo é a mesma. Quando o presidente da Indonésia falou no Fórum das Nações Unidas sobre Objetivos de Desenvolvimento do Milênio Pós-2015, ele propôs a ideia de um padrão internacional para difamação religiosa. No fórum da ASEAN, Indonésia assinou a Declaração da ASEAN sobre Direitos Humanos, que contém muitos dispositivos falhos — sobre a segurança nacional, relativismo cultural, interesse nacional, princípios de consenso, não-interferência (CIVIL..., 2012). Esses dispositivos enfraquecem a Constituição e as convenções internacionais de direitos humanos.

Devido ao crescente peso do país em assuntos mundiais e ao crescimento econômico - o país fez a transição do status de país pobre para de renda média -, o mundo está olhando para a Indonésia como um novo ator estratégico. O padrão de assistência estrangeira mudou. Grandes doadores deslocaram sua ajuda da sociedade civil para agências do governo. Algumas ONGs estrangeiras que operam na Indonésia muitas vezes produzem relatórios sofisticados sem ter uma incidência considerável no âmbito nacional, ou desenvolvendo apenas uma vaga colaboração com entidades locais. Estas acabam competindo com as ONGs locais para obter apoio de doadores.

Abuso, impunidade e debilidade do governo não atraem atenção internacional. Na verdade, no caso da Indonésia, após 16 anos de transição política, algumas entidades internacionais estão considerando o governo da Indonésia como um ator estratégico para lidar com outras situações “piores”, como Birmânia. Imagina-se que a Indonésia - com suas questões não resolvidas sobre a democratização - deve exportar a experiência de transição democrática para outro país. Eles parecem esquecer milhões de vítimas e sobreviventes que ainda carecem de indenização. No

caso da Indonésia, é muito claro que os direitos das pessoas ainda são ignorados e negligenciados, tanto nacional como internacionalmente.

Podemos esperar uma intervenção humanitária para pôr fim à constante impunidade? Qual seria a melhor forma de mitigar as não reconhecidas, mas persistentes violações de direitos humanos na Indonésia?

REFERÊNCIAS

Bibliografia e outras fontes

- ASPINNAL, Edward. 2010. **Assessing democracy assistance: Indonesia**. Madrid: FRIDE, May. Disponível em: <<http://www.fride.org/publication/786/indonesia>>. Último acesso em: 13 mar. 2014.
- CIVIL society denounces adoption of flawed ASEAN Human Rights Declaration: AHRD falls far below international standards. 2012. Solidarity for Asian Peoples' Advocacies (SAPA) Task Force on ASEAN and Human Rights. **Comunicado de imprensa**, 19 Nov.
- COMMITTEE TO PROTECT JOURNALISTS. 2014. **Indonesia**. Disponível em: <<http://www.cpj.org/asia/indonesia>>. Último acesso em: 14 mar. 2014.
- EUROPEAN Union's Parliament Urges Indonesia Government to Resolve Munir Case. 2008. **KontraS**, Jakarta, 17 March. Disponível em: <http://www.kontras.org/eng/index.php?hal=siaran_pers&id=29>. Último acesso em: 1 set. 2014.
- EVANTY, Nukila. 2013. Human rights recommendations for Indonesia. **The Jakarta Post**, Jakarta, Dec. 11. Disponível em: <<http://www.thejakartapost.com/news/2013/12/11/human-rights-recommendations-indonesia.html>>. Último acesso em: 14 mar. 2014.
- HEARMAN, Vannessa. 2014. **Human rights and the Indonesian elections**. Sidney: University of Melbourne, Apr. 16. Disponível em: <<http://electionwatch.edu.au/indonesia-2014/human-rights-and-indonesian-elections>>. Último acesso em: 15 set. 2014.
- INDONESIA. 2000a. **The 1945 Constitution of the Republic of Indonesia**. Second Amendment.
- _____. 2000b. **Law N. 26 Establishing the Ad Hoc Human Rights Court**.
- _____. 2008. **Law N. 11 Concerning Electronic Information and Transactions**.
- _____. 2013. Status of ratification of core human rights treaties by ASEAN member states. **Human Rights in ASEAN, online platform**. Disponível em: <<http://www.humanrightsinasean.info/indonesia/rule-law-human-rights.html>>. Último acesso em: 14 mar. 2014.

- INTERNATIONAL CENTER FOR TRANSITIONAL JUSTICE; COMMISSION FOR THE DISAPPEARED AND VICTIMS OF VIOLENCE. 2011. **Derailed: transitional justice in Indonesia since the fall of Soeharto**. New York/Jakarta: ICTJ/Kontras.
- JESTKE, Anja. 1999. Linking the unlinkable? International norms and nationalism in Indonesia and Philippines. In: RISSE, Thomas; ROPP, Stephen C.; SIKKINK, Kathryn. **The power of human rights, international norm and domestic change**. Cambridge University Press. p. 134-171.
- KONSORSIUM PEMBARUAN AGRARIA (KPA). 2013. **Warisan Buruk Masalah Agraria dimasa Soesilo Bambang Yudhoyono**: annual report 2013, Dec.
- LIPMAN, Victor. 2012. The world's most active twitter city? You won't guess it. **Forbes**, 30 Dec. Disponível em: <<http://www.forbes.com/sites/victorlipman/2012/12/30/the-worlds-most-active-twitter-city-you-wont-guess-it>>. Último acesso em: 13 mar. 2014.
- NUGROHO, Lihart Yanuar. 2012. Media, Budaya, dan Upaya Merawat Cita-Cita Hidup Bersama, addressed in the 18th years of **Aliansi Jurnalis Independen**. Jakarta, 7 Aug.
- RISSE, Thomas; ROPPE, Stephen C.; SIKKINK, Kathryn. 1999. **The power of human rights, international norm and domestic change**. Cambridge: University Press.
- SARI, Deliana P. 2014. KontraS sebut demokrasi formal tak jalan, seni mengekspresi. **Bisnis Indonesia**, 25 Feb. Disponível em: <<http://showbiz.bisnis.com/read/20140225/230/205820/kontras-sebut-demokrasi-formal-tak-jalan-seni-mengekspresi>>. Último acesso em: 14 mar. 2014.
- SYA'FEI, M. 2012. Instrumentasi Hukum HAM, Pembentukan Lembaga Perlindungan HAM di Indonesia dan Peran Mahkamah Konstitusi. **Jurnal Konstitusi**, Jakarta, Mahkamah Konstitusi, v. 9, n. 4, p. 681-712, Dec. Disponível em: <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/public/content/infomum/ejurnal/pdf/ejurnal_Desember.pdf>. Último acesso em: 13 mar. 2014.
- UNITED NATIONS. 2012. Human Rights Council (HRC). **Written statement submitted by the International NGO Forum on Indonesian Development (INFID)**. UN Doc. A/HRC/19/NGO/120 (Nineteenth session, Feb. 28). Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/108/86/PDF/G1210886.pdf?OpenElement>>. Último acesso em: 15 mar. 2014.
- _____. 2013. Human Rights Committee. **Concluding observations on the initial report of Indonesia**. UN Doc. CCPR/C/IDN/CO/1 (Aug. 21). Disponível em: <<http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhshmQ7ZhwaZM%2baWjnA6c%2f9lMKpcpLecGHZ6lQ9qftBP6FOIVwfq4t9mu3C79%2bNuEsjSqbKNTeZAOXbjC7KtV%2frefix8QTMpqakkMiiZ7OeefQ>>. Último acesso em: 15 mar. 2014.
- WAHYUDI, Reza. 2014. Menkominfo: Kalau Internetnya Cepat Mau Dipakai buat Apa? **Kompas.com.**, Tekno, Indonesia, Jan. 30. Disponível em: <<http://tekno.kompas.com/read/2014/01/30/1512510/menkominfo.kalau.internetnya.cepat.mau.dipakai.buat.apa>>. Último acesso em: 14 mar. 2014.

WIRATRAMAN, Herlambang Perdana. 2014. **Komnas Ham and 'Zero Commitment', for human rights in Indonesia?** [Comentários à tese de doutorado de Ken Setiawan, no arquivo com o autor]

YUNIAR, Nanien. 2014. Tujuh tahun Kamisan didukung para seniman. **Antaranews**, Jan. 18. Disponível em: <<http://www.antaranews.com/berita/414630/tujuh-tahun-kamisan-didukung-para-seniman>>. Último acesso em: 15 mar. 2014.

NOTAS

1. Capítulo XA é dedicado aos direitos humanos.
2. Para uma crítica sobre a Comissão Nacional de Direitos Humanos da Indonésia, ver Wiratraman (2014).
3. Um suspeito foi levado a julgamento e condenado, mas a condenação foi posteriormente invalidada. Em 2007, um tribunal considerou que a companhia aérea estatal devia uma

compensação à viúva, mas isso nunca foi pago.

4. A Indonésia é um arquipélago (13.466 ilhas), onde dois terços da jurisdição são zonas costeiras e marinhas. Muitas pessoas, a maioria moradores indígenas, usam o mar para sua sobrevivência diária.

5. Para uma descrição interessante sobre assistência para o processo de democratização na Indonésia, ver Aspinnal (2010).



HAN DONGFANG

Han Dongfang é fundador e diretor da organização *China Labour Bulletin* (CLB), voltada à defesa e promoção dos direitos trabalhistas na China. Ele tem sido um dos principais defensores dos direitos dos trabalhadores na China há mais de duas décadas, desde que ajudou a formar o primeiro sindicato independente da China durante os protestos da Praça de Tiananmen, em 1989. Dongfang desempenha um papel de liderança na orientação e condução do desenvolvimento geral da CLB.

RESUMO

O artigo analisa brevemente o desenvolvimento do movimento operário na China nas últimas duas décadas e a evolução do papel da China Labour Bulletin (CLB) na defesa dos direitos dos trabalhadores e na promoção da democracia no local de trabalho. Ao sustentar que a negociação coletiva é a melhor forma de promover o diálogo e resolver disputas trabalhistas, o autor debate a crítica de que tal abordagem seria inviável devido à falta de sindicatos independentes na China. Concluindo, ele argumenta que, em longo prazo, o Partido Comunista chinês não terá opção a não ser formar uma aliança com o movimento dos trabalhadores e esta aliança, por sua vez, permitirá ao Partido sair do papel de instituição autoritária e altamente centralizada e transformar-se em um partido amplamente social-democrata capaz de tolerar e valorizar o desenvolvimento da democracia de base e da sociedade civil.

Original em inglês. Traduzido por Adriana Gomes Guimarães.

Recebido em março de 2014.

PALAVRAS-CHAVE

Sistema de negociação coletiva – China – Partido Comunista – Direitos dos trabalhadores



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível *online* em <<http://conectas.org/pt/acoes/sur>>.

VISLUMBRANDO UM FUTURO DEMOCRÁTICO NA CHINA

Han Dongfang

Quase uma década após a Revolução Laranja, a Ucrânia ainda está aprendendo a lidar com a democracia. Era óbvio para mim em 2008, quando visitei Kiev para participar de uma reunião do Movimento Mundial para a Democracia, que este país, que havia sido aclamado três anos antes como exemplo de protesto pacífico e mudança democrática, ainda não havia abraçado inteiramente os valores democráticos. Na chegada ao aeroporto, os agentes de controle de fronteiras ucranianas selecionaram cada uma das pessoas negras da nossa delegação e as fizeram ficar em uma fila especial para passarem pelos procedimentos de imigração.

Isso foi um choque e me fez pensar novamente sobre a definição de democracia. Seria ela um fim em si mesma ou um caminho, um processo que pode ajudar a resolver problemas no cotidiano das pessoas comuns? Desde 1997, tenho conversado com trabalhadores chineses comuns em meu programa de rádio chamado *Radio Free Asia* sobre seus problemas reais e prementes. Nessas interações tão pessoais não havia espaço para slogans políticos. Esses trabalhadores estavam focados em encontrar soluções dentro do sistema existente. E isso me levou à conclusão de que a democracia não diz respeito apenas às eleições presidenciais e às bandeiras políticas. Não é apenas um evento que acontece a cada quatro anos ou algo assim. É um processo em constante evolução que envolve toda a sociedade. Trata-se, creio eu, de um processo no qual deteriora-se a desigualdade social e por meio do qual diferentes grupos de interesse podem resolver suas diferenças via diálogo pacífico e comprometimento. E surge a importante pergunta: além de eleições, o que pode ser feito? E, antes das eleições, o que podemos fazer para cultivar o espírito de democracia?

Neste breve artigo, vou tentar responder a estas questões, focando especificamente o trabalho da organização *China Labour Bulletin* (CLB), como parte de uma luta mais ampla por democracia e direitos humanos na China. A CLB surgiu em 1994 como um boletim informativo abordando e expondo casos de violação de direitos trabalhistas na China. Mas, em 2002, nós da CLB

decidimos não apenas disseminar notícia, mas também participar ativamente dela. Estabelecemos um programa de assistência jurídica que permitia aos trabalhadores buscar reparação por violações de direitos por meio de processos legais e judiciais. Na verdade, muitos dos casos que discutimos em meu programa de rádio tornaram-se processos judiciais nossos. No entanto, imediatamente encontramos um problema ideológico e político inconveniente. Fornecer assistência jurídica aos trabalhadores poderia reduzir a raiva que eles sentem em relação ao principal responsável por essas violações de direitos – o Partido Comunista. Mesmo que o trabalhador não obtivesse sucesso, o processo ainda lhe permitiria enxergar legitimidade em um sistema não democrático e, assim, inadvertidamente, reforçar o regime comunista. Pode-se dizer que trabalhar dentro do sistema desta forma é quase como fingir que se está criticando alguém, enquanto na verdade o estamos apoiando.

Apesar de todos os desafios envolvidos na prestação de assistência jurídica aos trabalhadores que dela necessitavam, resolvemos continuar com base na lógica de que aplicar as normas legais existentes já era em si um avanço substantivo. Além disso, independentemente de haver ou não ações judiciais bem-sucedidas, elas podem ajudar a ressaltar quais questões jurídicas são importantes e levar adiante a discussão sobre reforma legal. Assim, aos poucos, mais e mais trabalhadores estarão cientes da lei e a utilizarão para requer reparação. Isto, então, aumentará a autoconfiança de outros trabalhadores buscando a defesa de seus direitos. Dito de outra forma, mesmo com um impacto limitado em relação à promoção da democracia, a prestação de assistência jurídica aos trabalhadores pode, pelo menos, promover o Estado de Direito e levar à mudança.

Em relação às doenças ocupacionais, por exemplo, antes que os trabalhadores pudessem obter um diagnóstico oficial da pneumoconiose, uma doença pulmonar mortal, o empregador precisava emitir um certificado declarando que eles foram empregados em um ambiente com grande quantidade de poeira. Mesmo que um hospital normal diagnosticasse a doença, a clínica de doenças ocupacionais não assinava o diagnóstico sem o certificado do empregador. Para piorar a situação, a grande maioria dos trabalhadores com pneumoconiose era formada por mineradores e trabalhadores da construção civil que nunca tiveram um contrato de trabalho e que muitas vezes foram demitidos depois que contraíram a doença, o que tornava muito difícil a comprovação da relação de trabalho. É claro que seria muito fácil colocar a culpa de todos esses problemas no Partido Comunista, mas, em vez disso, em 2008, começamos a ajudar esses trabalhadores com pneumoconiose, a quem tinha sido negado um diagnóstico em clínicas de doenças ocupacionais, a processar seus empregadores em ambos os tribunais civil e criminal, processar as autoridades locais por omissão e as clínicas e os empregadores por formação de quadrilha e fraude. Os tribunais rejeitaram a maior parte desses casos e, entre os que foram aceitos, a grande maioria não obteve sucesso. No entanto, nunca desistimos e, até agora, apresentamos dezenas de processos relacionados à pneumoconiose em 13 províncias diferentes por toda a China.

Uma vez que estes casos de pneumoconiose tratavam de questões puramente jurídicas e econômicas, a mídia chinesa pôde se envolver e relatá-los

em profundidade. Esta cobertura gerou muita discussão pública sobre quem deveria ser responsabilizado no caso de trabalhadores que contraíram doenças ocupacionais, e o debate público ajudou a pressionar ainda mais o governo para mudar a legislação. Finalmente, em 2011, o Ministério da Saúde alterou sua *Regulamentação para o Diagnóstico de Doenças Ocupacionais* e eliminou a necessidade de que os trabalhadores obtivessem um certificado de seu empregador comprovando que eles trabalhavam em um ambiente com grande quantidade de poeira, bem como a emissão de comprovação de vínculo empregatício. Em algumas províncias, o governo local ainda deu um passo a mais ao cobrir as despesas médicas dos trabalhadores e pagar-lhes ajudas de custo. Embora essas mudanças não signifiquem muita coisa quando comparadas aos direitos que os trabalhadores deveriam ter, elas ilustram como casos individuais, tenham sido eles vitoriosos ou não, são capazes de exercer pressão sobre o governo.

Além disso, estes casos de pneumoconiose também ajudaram no desenvolvimento da sociedade civil na China. A *Love Save Pneumoconiosis*, por exemplo, uma organização voluntária criada por um jornalista de renome há alguns anos, cresceu rapidamente e atua agora como uma vitrine para o avanço da conscientização e do ativismo de pessoas comuns em toda a China. Ela tem ajudado a ampliar os limites das organizações da sociedade civil para muito além da simples caridade, criando vários centros regionais em toda a China e desenvolvendo uma rede nacional de alto nível que oferece ajuda básica para os necessitados e faz *lobby* junto ao governo central em Pequim para a mudança.

Mas apesar do sucesso que tivemos na obtenção de compensação para os trabalhadores e na mudança das leis, era óbvio desde o início que havia violações em número muito superior à capacidade de qualquer organização. Então, o que poderíamos fazer? Mais uma vez, optamos por não seguir o caminho mais fácil, que seria culpar o Partido por tudo. Em vez disso, procuramos soluções práticas no âmbito local, tais como: maneiras de se prevenir as violações de direitos, de salvar vidas, de economizar recursos judiciais e desenvolver soluções sistemáticas de longo prazo.

Uma coisa que eu aprendi depois de duas décadas de trabalho no movimento operário chinês, quando me encontrava em semiexílio em Hong Kong, é que existem apenas duas situações em que destacar as falhas do governo faz sentido: em uma ditadura absoluta e em uma democracia. Como deve estar claro a partir dos exemplos acima, a China encontra-se em algum lugar entre esses dois pontos. É um regime autoritário, mas também está sujeita à pressão da opinião pública. É por isso que é importante manter o pensamento positivo e procurar soluções viáveis.

Em 2005, por volta da mesma época em que a Organização Mundial do Comércio realizava uma reunião em Hong Kong, a CLB realizou seu próprio seminário, no qual anunciamos um novo programa que demonstrava ter potencial para cortar pela raiz todas as violações de direitos trabalhistas. A peça central desse programa era a promoção de um sistema de negociação coletiva em fábricas chinesas. Ainda me lembro dos sorrisos descrentes e desejos de “boa sorte” de meus amigos em grupos de direitos trabalhistas e sindicais naquela reunião. Na época,

ninguém viu a possibilidade de criação de um sistema de negociação coletiva sob o regime do Partido Comunista chinês, que nega aos trabalhadores o direito à livre associação, e meu pensamento corajoso custou-me um grande número de amigos no movimento operário internacional; amigos que me apoiavam desde 1989 e cuja amizade eu muito valorizava.

Compreendi completamente por que eles estavam tão céticos. Naquela época, o regime comunista, com medo de que um movimento contrário ao governo, como o polonês *Solidarity*, se desenvolvesse na China, frequentemente sentenciava os líderes dos trabalhadores a longas penas de prisão. Mas pareceu-me que uma maneira de evitar que mais ativistas da causa trabalhista e líderes grevistas fossem jogados na cadeia seria estabelecer um mecanismo que pudesse resolver os conflitos entre trabalho e gestão de forma pacífica e que, ao mesmo tempo, tirasse o governo da jogada. Esses trabalhadores grevistas que haviam sido presos pelo regime comunista no início dos anos 2000 não estavam pedindo por mudanças políticas. Eles pediam apenas que seus problemas econômicos fossem resolvidos. Essas queixas estavam relacionadas a questões fundamentais de subsistência, como ter comida suficiente na mesa para suas famílias, e, como tal, nunca poderiam ser erradicadas por meio de supressão política. Além disso, como a economia chinesa seguia o caminho da liberalização e se desenvolveu tornando-se mais firmemente integrada à economia mundial, as questões dos direitos trabalhistas tornaram-se muito menos problemáticas para o governo. Concluímos que a repressão do governo aos direitos dos trabalhadores não poderia durar por muito tempo e que uma nova oportunidade para o movimento dos trabalhadores surgiria se pudéssemos tomar a iniciativa de despolitizar as questões trabalhistas. Em outras palavras, neste importante momento em que o Partido estava começando a perceber que sua posição anterior sobre o movimento operário havia sido equivocada, nossa dúvida era qual caminho seguir: continuar a enfatizar a natureza política dos direitos dos trabalhadores ou focarmos em questões econômicas básicas, como garantir que os trabalhadores recebessem a parte da riqueza que eles mesmos ajudaram a criar?

No entanto, em 2005, essa ideia era completamente politicamente incorreta. As pessoas poderiam facilmente nos criticar dizendo que a CLB tinha sofrido uma lavagem cerebral pelo Partido Comunista chinês ou mesmo que a CLB estava vendendo os trabalhadores e minando o movimento operário chinês! Vista de qualquer perspectiva, parecia que a nossa nova abordagem era um suicídio político. Mais uma vez eu entendia as acusações, mas tinha certeza de que a necessidade de se contar com um sistema de negociação coletiva era impulsionada por exigências fundamentais nascidas no chão de fábrica. Afinal, a negociação coletiva não é boa apenas para os trabalhadores; ela beneficia também o empregador e o governo, criando uma tripla vitória para as partes envolvidas. No longo prazo – não importando se é na China ou em outra parte do mundo, em um regime autocrático ou em uma democracia – é absolutamente necessária uma relação saudável entre trabalho e gestão e ela só é possível com base na igualdade e no respeito mútuo. Independentemente das consequências para a CLB, mantivemos nossas crenças e nunca nos esquivamos de explicá-las a líderes do governo, políticos, sindicalistas,

ativistas sindicais, acadêmicos e jornalistas. Mais tarde, a negociação coletiva se tornou amplamente discutida e foi até mesmo apontada como uma possível solução capaz de beneficiar as três partes envolvidas em relação aos problemas inerentes às relações de trabalho na China.

Então, em maio de 2010, pouco antes da Primavera Árabe, os trabalhadores em toda a China mostraram ao mundo que estavam prontos para a mudança. Tudo começou em uma fábrica de autopeças da Honda, em Guangdong, quando várias centenas de trabalhadores entraram em greve para exigir um aumento salarial (MITCHELL; SOBLE, 2010). Embora os trabalhadores tenham tido êxito e suas demandas basicamente atendidas, a disputa foi de fato resolvida por intelectuais e figuras públicas vindas de fora do movimento, e não pelos próprios trabalhadores. Em outras palavras, embora a greve tenha sido iniciada pelos trabalhadores, ela foi resolvida por pessoas com um “*status* social mais elevado”. Por que o governo não empregou as forças policiais para dissolver a greve, em vez de enviar essas pessoas de fora para mediar um acordo? Eu não sei, e não quero especular sobre o motivo. Tudo o que eu sei é que o governo agiu assim e parecia estar funcionando. Na CLB, vimos isso como um momento histórico e como uma oportunidade para avançar. Ficou claro que não eram apenas os trabalhadores que estavam prontos para avançar, mas o governo também estava pronto para a mudança.

No ano seguinte, houve outro caso importante. Centenas de trabalhadores de uma fábrica da *Citizen Watch*, em Shenzhen (THE DEVELOPMENT..., 2012) entraram em greve e desta vez elegeram democraticamente seus representantes, além de iniciarem negociação coletiva com a direção e negociarem seu acordo com sucesso. Os trabalhadores tinham uma queixa antiga relacionada ao não pagamento de horas extras no período entre 2005 e 2010. Durante esse período, a direção não incluiu a pausa diária de 40 minutos como parte de suas horas normais de trabalho e recusou-se a pagar horas extras até que os empregados compensassem os 40 minutos “perdidos”. A greve não conseguiu resolver o problema, de modo que os trabalhadores contrataram um escritório de advocacia local, especializado em negociação coletiva, para trabalhar para eles e ajudá-los a negociar um acordo com a direção. Após uma semana de negociações face a face, em 17 de novembro de 2011 os trabalhadores aceitaram da direção a oferta de pagamento de 70% das horas extras atrasadas. Neste momento, uma das perguntas mais frequentes na cobertura midiática deste caso era “Onde está o sindicato?”.

Mais uma vez, vale a pena dizer que poderíamos ter focado no fato de que o Partido Comunista era responsável pelas condições que permitiram à *Citizen* explorar os trabalhadores e se apoderar de suas horas extras. Não haveria risco político para nós em escolher esta abordagem – condenar capitalistas e comunistas –, mas escolhemos a abordagem politicamente incorreta ao trabalhar dentro do sistema para encontrar uma solução. Afinal, esses abusos por parte das corporações transnacionais acontecem em todo o mundo, tanto nas democracias quanto nas autocracias. O sistema político não é a única questão; a questão imediata no caso da China é encontrar uma solução para os problemas reais no âmbito local - mesmo que tenhamos que colocar a política de lado por um tempo e nos concentrarmos apenas nas questões econômicas cotidianas.

A má notícia é que logo após o fechamento do acordo coletivo na Citizen, os representantes dos trabalhadores foram demitidos. Então, você poderia concluir que não valeu a pena. Mas, para nós, este episódio chamou atenção para um problema que todo o movimento sindical enfrenta, ou seja, como proteger os líderes dos trabalhadores e ao mesmo tempo manter a dinâmica do diálogo saudável. Assim, a luta continua. Em casos mais recentes em Shenzhen (SHENZHEN..., 2014) e Guangzhou (WORKERS'..., 2014), tivemos uma situação em que vários trabalhadores foram processados pelas autoridades por conta de seus atos de protesto. E, novamente, você poderia entender isso como mais um exemplo da repressão do governo, mas se você considerar o apoio que esses trabalhadores têm recebido de seus colegas de trabalho e de grupos de direitos trabalhistas em Guangdong, você verá que agora os trabalhadores estão prontos para se levantarem e levarem à frente um movimento de trabalhadores forte e vibrante na China.

Em chinês a palavra “crise” (危机) consiste em dois caracteres, “perigo” e “oportunidade”. Esta sabedoria antiga enfatiza que há dois lados para tudo. Você pode focar o lado bom ou o lado ruim de qualquer situação. Nós da CLB tentamos sempre ver os pontos positivos e aproveitar a oportunidade quando ela surge. Como mencionado anteriormente, a greve da Citizen e a negociação coletiva que se seguiu a ela levantou uma questão muito importante: onde estão os sindicatos? Todos na China sabem que os sindicatos são controlados e protegidos pelo partido. Os dirigentes da Confederação Geral dos Sindicatos da China estão em belos escritórios distantes dos trabalhadores comuns. Mas depois do caso da Citizen, a federação sindical local em Shenzhen não suportou mais as pressões e, em meados de 2012, decidiu mostrar que realmente estava ao lado dos trabalhadores, quando se envolveu em uma greve na fábrica de eletrônicos japonesa Ohms na cidade e, em seguida, organizou uma eleição democrática no sindicato da fábrica (RAMZY, 2012). O presidente da federação declarou publicamente que o sindicato era uma organização de trabalhadores e deveria ser eleito pelos próprios trabalhadores. Esta declaração agregou questões como greves, negociação coletiva e o papel dos sindicatos de tal forma que as greves hoje em dia já não são tabu para o sindicato oficial e cada vez mais trabalhadores pedem eleições sindicais democráticas.

É importante ressaltar que tal afirmação não veio de um dissidente como eu. Ela veio do líder de um sindicato oficial. E isso tem sua importância, pois dá ao sindicato oficial a chance de fazer algo de bom para os trabalhadores, ao mesmo tempo em que o resultado dessa ação é igualmente bom para os patrões e para o governo. Além de apoiar o sindicato, quando necessário, apoiamos também o governo, como quando publicamos um anúncio de meia página (CHINA..., 2010) em um grande jornal de Hong Kong, intitulado “Apoiem os esforços de Guangdong para estabelecer um sistema de negociação salarial coletiva: uma vitória para os trabalhadores, os empregadores e o governo”. O anúncio foi uma resposta às tentativas dos donos de empresas de Hong Kong de inviabilizar um projeto de lei no Legislativo de Guangdong que teria dado aos trabalhadores e à direção a chance de negociar salários e condições de trabalho com base na

igualdade e no respeito mútuo. Então, sim, apoiamos abertamente a legislação proposta pelo governo de Guangdong controlado pelo Partido Comunista, porque neste caso a mudança legislativa proposta beneficiaria todos os envolvidos e, novamente, porque ao fazê-lo, isso nos ajudaria a focar na resolução de problemas trabalhistas no âmbito local, e não políticas partidárias.

Durante a última década, as estratégias da CLB mudaram de acordo com e em resposta ao cenário das relações de trabalho na China, em constante mudança. Nós não seguimos nenhuma agenda política, olhamos para o que estava acontecendo no âmbito local e agimos em conformidade, aproveitando as oportunidades conforme elas se apresentavam, identificando o caminho a seguir e permanecendo nele. Olhando para trás, diria que tivemos sorte o suficiente para apertar o botão certo na hora certa, antes que a oportunidade de fazê-lo desaparecesse. Olhando para o futuro, tenho certeza que muitas outras pessoas discordarão de mim, mas estou confiante de que teremos outras oportunidades como esta. Na estrada à frente, eu posso ver o Partido Comunista chinês transformando-se em um partido amplamente social-democrata, e os valores social-democratas se tornando o padrão vigente. Em outras palavras, a China se tornará a versão do mundo em desenvolvimento dos países nórdicos da Europa.

Por que eu acho que isso poderia acontecer? Ao longo da última década aproximadamente, assistimos ao crescimento notável do movimento dos trabalhadores na China. Os trabalhadores deixaram o papel de vítimas e emergiram como uma sólida força coletiva, determinada e cada vez mais ativa. Vimos também o Partido Comunista se afastar da busca cega pelo crescimento econômico e se concentrar muito mais na resolução de questões básicas de subsistência, no aumento da renda e no combate às desigualdades sociais, como forma de fortalecer a sua própria legitimidade política. No futuro, a fim de realizar suas metas, acredito que o partido acabará por firmar uma aliança com o movimento dos trabalhadores. Para muitos, esta é uma possibilidade revoltante. Alguns perguntarão como eu ousa sugerir isso. Bem, se é necessário, se tal aliança pode ajudar a facilitar a transição pacífica para um regime melhor e um país melhor, então por que não dizê-lo e, mais importante, por que não fazê-lo?

Não se trata de avaliar se os funcionários do partido são bons ou maus. Eu simplesmente acredito que seja do interesse do partido formar uma aliança com o movimento dos trabalhadores. E há sinais de que os novos dirigentes do Partido e do governo também reconhecem isso. Eles deixaram claro em recentes declarações políticas (CHINA'S OFFICIAL...,2013) que uma de suas principais prioridades é melhorar o padrão de vida dos trabalhadores comuns e que, além disso, é de responsabilidade dos sindicatos fazer isso acontecer. É difícil entender por que haveria qualquer conflito entre os trabalhadores e o Partido a respeito dessa questão, seja a curto ou longo prazo. Um sindicato forte liderado por trabalhadores, com liberdade para negociar melhores salários e condições de trabalho nas bases é claramente bom para o partido, na medida em que contribui para seus objetivos declarados. Além disso, os trabalhadores precisam de força política ou de apoio para garantir que seus interesses sejam protegidos e promovidos pelo governo. Se pararmos para pensar, a linguagem básica do

Partido e dos trabalhadores é a mesma; são as ultrapassadas concepções políticas que nos impedem de entender isso.

No longo prazo, uma aliança entre o movimento operário e o partido ajudará a elevar os níveis de qualidade de vida e aumentar a justiça social. Ela também permitirá que o Partido se transforme de uma instituição autoritária e altamente centralizada em um partido amplamente social-democrata que tolera e aprecia o desenvolvimento da democracia de base e da sociedade civil. Eu acredito ser inevitável que o Partido Comunista se divida em dois campos: aqueles que acreditam na lei da selva e aqueles que acreditam na democracia social. E a única maneira de fazer prevalecer o campo social-democrata será uma aliança com os trabalhadores. Isso pode parecer fantasioso, mas se olharmos para os valores da cultura tradicional chinesa, que enfatizam a importância da igualdade social, você verá como eles podem ser alinhados aos ideais da democracia social. Esses valores surgiram nos movimentos políticos ao longo da história chinesa, mas, infelizmente, sempre foram esmagados e corrompidos por uma revolução violenta. Mas a situação é diferente hoje em dia. A Guerra Fria terminou um quarto de século atrás e o mundo não está mais dividido em diferentes campos políticos. Pelo contrário, agora está intimamente conectado pelo comércio e pelos interesses econômicos que as nações têm em comum. O discurso excessivamente politizado e partidário da Guerra Fria tem pouca relevância hoje. Acredito que o Partido Comunista chinês também reconhece isso e terá que se preparar para abraçar os valores social-democratas, não somente porque é a coisa politicamente correta a se fazer, mas porque é do seu interesse fazê-lo. Permitir que centenas de milhões de trabalhadores da China partilhem os frutos de 35 anos de desenvolvimento econômico é bom para a China e bom para o partido. O cenário alternativo, em que a repressão política é a norma e vale a lei do mais forte, não pode mais ser considerado. Seria uma catástrofe, não só para a China, mas para o mundo inteiro, se a segunda maior economia mundial se tornasse uma nova Rússia. Ninguém sabe ao certo como o processo democrático se desenvolverá na China, mas uma coisa é certa: o processo já está em andamento e não temos escolha a não ser nos envolvermos.

REFERÊNCIAS

Bibliografia e outras fontes

- CHINA Labour Bulletin supports Guangdong's efforts to establish a collective wage negotiation system. 2010. China Labour Bulletin.** 22 September. Disponível em: <<http://www.clb.org.hk/en/content/china-labour-bulletin-supports-guangdongs-efforts-establish-collective-wage-negotiation>>. Último acesso em: set. 2014.
- CHINA'S OFFICIAL trade union still fails to get the message. 2013. China Labour Bulletin.** 2 December. Disponível em: <<http://www.clb.org.hk/en/content/china%E2%80%99s-official-trade-union-still-fails-get-message>>. Último acesso em: set. 2014.
- RAMZY, Austin. 2012. A Labor Strike in Southern China Offers Hope for a More Democratic Future. Time.** July 08. Disponível em: <<http://world.time.com/2012/07/08/a-labor-strike-in-southern-china-offers-hope-for-a-more-democratic-future/>>. Último acesso em: set. 2014.
- SHENZHEN authorities drop charges against labour activist Wu Guijun. 2014. China Labour Bulletin.** 9 June. Disponível em: <<http://www.clb.org.hk/en/content/shenzhen-authorities-drop-charges-against-labour-activist-wu-guijun>>. Último acesso em: set. 2014.
- THE DEVELOPMENT of collective bargaining in China – two case studies. 2012. China Labour Bulletin.** 26 January. Disponível em: <<http://www.clb.org.hk/en/content/development-collective-bargaining-china-%E2%80%93-two-case-studies>>. Último acesso em: set. 2014.
- MITCHELL, Tom; SOBLE, Jonathan. 2010. Honda 24% pay offer fails to appease workers. The Financial Times.** 1 June. Disponível em: <<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/4e840b74-6d28-11df-921a-00144feab49a.html#axzz3D3yAOQyB>>. Último acesso em: set. 2014.
- WORKERS' leader vows to fight on after release from nine months' detention. 2014. China Labour Bulletin.** 19 May. Disponível em: <<http://www.clb.org.hk/en/content/workers%E2%80%99-leader-vows-fight-after-release-nine-months%E2%80%99-detention>>. Último acesso em: set. 2014.



ANA VALÉRIA ARAUJO

Ana Valéria Araújo é advogada especializada em direitos indígenas e na defesa dos direitos humanos e fundadora e membro do Conselho Diretor do Instituto Socioambiental (ISA). Foi Diretora Executiva da Rainforest Foundation US, em Nova Iorque, EUA. Desde 2006, é Coordenadora Executiva da fundação Fundo Brasil de Direitos Humanos, em São Paulo.

Email: avaraujo@fundodireitoshumanos.org.br

RESUMO

Traçando um panorama do papel da sociedade civil organizada no Brasil a partir do fim da ditadura, o texto investiga questões fundamentais no debate sobre problemas sociais, como a ligação entre violência e desigualdade. Ao constatar que, embora o desempenho da economia brasileira tenha sido bem-sucedido nos últimos anos, estamos longe de remover as causas das desigualdades social, racial e de gênero, o artigo expõe as contradições de um país que cresce ao mesmo tempo em que se agravam as violações de direitos. Inclui-se também uma análise do aumento da responsabilidade das organizações de direitos humanos em função da posição que o país assume no cenário internacional e de como o seu fortalecimento e sustentabilidade são fundamentais para a ampliação da democracia.

Original em português.

Recebido em março de 2014.

PALAVRAS-CHAVE

Direitos humanos – Sociedade civil – Democracia – Violência – Desigualdades – Intolerância – Sustentabilidade das organizações de defesa de direitos



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível *online* em <http://conectas.org/pt/acoes/sur>.

DESAFIOS DE SUSTENTABILIDADE DA AGENDA DE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL

Ana Valéria Araújo

O ano de 2014 marca a passagem dos 50 anos da instauração da ditadura militar no Brasil, ocorrida em 31 de março de 1964. Pode-se dizer que o marco legal de encerramento deste período deu-se com a promulgação da Constituição Federal, em 5 de outubro de 1988, há pouco mais de 25 anos. Enquanto a ditadura militar se caracterizou pela supressão das chamadas garantias individuais, como a livre manifestação de pensamento, além da brutal repressão a quem se opusesse contra os atos governamentais, a nova Constituição não só reestabeleceu essas franquias democráticas clássicas, como se abriu para abrigar um mundo de novas possibilidades quanto ao reconhecimento de direitos para sujeitos coletivos, como movimentos sociais, povos indígenas e quilombolas.

No entanto, como em muitas democracias emergentes, o término da ditadura não pôs fim às violações dos direitos humanos, que atingem especialmente os setores mais vulneráveis da população. Estes, a rigor, nunca foram vistos e percebidos como detentores de direitos. São invisíveis. E embora o respeito aos direitos fundamentais seja o alicerce da Constituição de 1988, o aparato estatal não tem sido eficaz em impedir a violação dos interesses desses grupos, que sofrem também as consequências da impunidade que continua a fazer parte do cotidiano do país.

1 Desrespeito aos direitos humanos, um intransitivo da nossa democracia

Cabe perguntar qual a razão de mantermos tal situação como condição intransitiva dentro do chamado processo de transição para a democracia no Brasil, e que não se altera, apesar dos avanços que obtivemos. A resposta é relativamente simples: a sociedade brasileira não mudou tão rápido quanto a economia do país. O crescimento do Brasil nos últimos anos o colocou entre as dez maiores economias do mundo, fazendo-o assumir, por exemplo, um papel de destaque na área de agricultura, onde já exerce o posto de maior produtor mundial de proteína

animal. Em razão da farta disponibilidade de terras agricultáveis e água, o país é considerado o celeiro do mundo.

Por outro lado, a corrupção, a violência e a desigualdade ainda persistem como grandes problemas. Sobretudo não se reconhece que a desigualdade vai além do aspecto meramente econômico e que tem causas estruturais, fundadas em um legado de discriminação social, racial e de gênero.

Amplas políticas sociais de distribuição de renda retiraram milhões de pessoas da pobreza e têm contribuído para a imagem de um país capaz de superar rapidamente a injustiça social por vias democráticas. No entanto, apesar de todos os indicadores positivos, o Brasil continua sendo um dos países mais desiguais do mundo, onde a divisão econômica e social encontra respaldo em fatores políticos e culturais. Os 10% mais ricos da população auferem metade da renda total do país, enquanto os 10% mais pobres recebem apenas 1,1% desta renda. Enquanto mais da metade da população do Brasil detém menos de 3% das propriedades rurais, povos indígenas e comunidades tradicionais, quando reivindicam terras para assegurar sua sobrevivência, são muitas vezes vistos como obstáculos ao progresso.

Para Oscar Vilhena Vieira, a fragilidade de nosso Estado de Direito está relacionada com a desigualdade, “que molda nossas identidades e estrutura as relações sociais”, distorcendo “a percepção de que todos somos igualmente sujeitos dos mesmos direitos e obrigações”. Na prática, a percepção é de que alguns são, de fato, mais sujeitos de direitos do que outros. Segundo Vieira, outro aspecto é o institucional e tem a ver com a cultura corporativista e patrimonialista dos “nossos agentes de aplicação da lei, que parecem estar mais preocupados com o avanço de seus interesses e prerrogativas de grupo, do que com a realização da missão das instituições nas quais estão inseridos” (VIEIRA, 2014).

2 Novas dimensões da intolerância com os direitos humanos

Assim, a atual situação econômica e social do país agrega novos desafios ao debate sobre os direitos humanos no Brasil. Em primeiro lugar, há uma crescente contestação aos que defendem direitos humanos em razão da escalada da violência urbana no país, justamente quando a economia brasileira não vai mal. Aliada a uma crise permanente do sistema de segurança pública, a combinação, ainda não devidamente analisada e compreendida, entre aumento da violência e bons indicadores econômicos disparou uma nova espiral de intolerância para com os defensores dos direitos humanos e suas organizações.

Na verdade, há um acirramento de posturas conservadoras, que vão buscar na constatação do baixo desemprego ao lado de altas taxas de criminalidade e em argumentos rasos sobre a solução para o problema da violência justificativas para tentar viabilizar o endurecimento de leis e punições. Infelizmente, esse tipo de visão tem levado alguns a apoiarem a ação de justiceiros, como no episódio ocorrido em 31 de janeiro de 2014, na cidade do Rio de Janeiro, em que um jovem de 15 anos foi amarrado a um poste, não sem antes ter sido severamente espancado.

Aliás, a ação serviu de estímulo para que atos semelhantes se alastrassem país afora de forma absurda e preocupante.

É fundamental refletir sobre esse quadro e seus desdobramentos para assegurar a continuidade legitimada do trabalho das organizações de direitos humanos. Esses novos desafios exigem abordagens inovadoras e diferenciadas sobre o problema da violência, que vão além da invocação dos princípios básicos e universais de proteção da pessoa humana. Há que se fazer um esforço maciço para reverter a percepção pública sobre o que são direitos humanos, percepção essa que se distorce ainda mais em tempos de aumento dos índices de violência.

É preciso que se enfrente, por exemplo, a discussão de que, independentemente de quão bem-sucedido for o desempenho da economia brasileira, estamos ainda longe de remover as causas de nossas mazelas sociais, o que inclusive serviu de combustão para o pavio das manifestações de junho de 2013 e que teima em não mais se apagar. Serviços públicos de qualidade nas áreas de saúde, habitação e transportes não podem ser acessados no mercado privado.

Para uma adequada noção do que significa o drama da péssima qualidade dos serviços públicos às populações de baixa renda, e como isso se reflete sobre os mais diferentes aspectos da vida, vale destacar o que dizem Aline Kátia Melo e Bianca Pedrina no artigo intitulado “Os direitos avançam para todas as mulheres? Não”, que retrata a luta na periferia pelo acesso à casa própria:

O direito à moradia adequada é essencial para a efetivação de todos os outros direitos destinados às mulheres. Para aquelas que moram na periferia, a distância faz o transporte virar um sufoco. Andar pela rua sem iluminação transforma o caminho em medo. Não ter a casa no próprio nome é sinônimo de redenção ao marido agressor ou, então, aos altos preços do aluguel.

(MELO; PEDRINA, 2014).

3 Perpetuação das desigualdades e da violência

Não há como adiar o debate sobre se é possível resolver o quadro de violência epidêmica sem que sejam eliminadas as raízes da desigualdade social, racial e de gênero existentes no país. E, neste cenário, será necessário afirmar e reafirmar que essa desigualdade é também uma forma de violência tão grave quanto as outras, porque institucionaliza e perpetua as abissais diferenças entre os diferentes segmentos da população.

Até porque é preciso perguntar se queremos diminuir drasticamente a violência para toda a sociedade, ou se apenas falamos de mantê-la afastada dos seus bolsões mais privilegiados. A resposta a ser dada a essa pergunta vai nos dizer o tipo de desenvolvimento que teremos, bem como a qualidade do processo civilizatório que irá guiar os projetos de futuro de nosso país.

Isso passa por lembrar o que se fazia na África do Sul durante o regime do *apartheid*, que mantinha os bairros ocupados pelos brancos como uma ilha de tranquilidade, enquanto nos chamados bantustões, onde moravam os negros, a

vida era um inferno de violência sem fim. Falta perceber que estamos diante de situação similar quando comparamos a atuação da polícia num bairro rico da cidade de São Paulo com o que se passa nas “quebradas” do Jardim Ângela, na distante e pobre zona sul da mesma cidade.

Também é preciso que falemos dos impactos econômicos do morticínio que se abate sobre os jovens negros das periferias das grandes cidades brasileiras, que, para além do sofrimento e da dor de suas famílias, representa a dilapidação de um capital humano indispensável para o futuro do país. O Brasil, a partir de 2020, poderá enfrentar um déficit acentuado nas taxas de reposição de sua população, o que irá produzir problemas como escassez de mão de obra e, possivelmente, a necessidade de resolvê-la restaurando uma política de imigração mais favorável para a atração de estrangeiros.

Pois há que se mostrar que defender direitos humanos é também dar conta de expor a insensatez de um país que não se preocupa com o extermínio de uma parcela de sua juventude, gerando prejuízos econômicos incalculáveis. Além de um país racista, somos ainda economicamente míopes.

Estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) realizado em 2013 e intitulado *Vidas Perdidas e Racismo no Brasil*, analisou em que medida as diferenças nos índices de mortes violentas podem estar relacionadas a disparidades econômicas, demográficas, bem como ao racismo. O estudo afirma que:

considerando apenas o universo dos indivíduos que sofreram morte violenta no país entre 1996 e 2010, verificamos que, para além das características socioeconômicas – como escolaridade, gênero, idade e estado civil –, a cor da pele da vítima, quando preta ou parda, faz aumentar a probabilidade da mesma ter sofrido homicídio em cerca de oito pontos percentuais.

(CERQUEIRA; MOURA, 2013, p. 14).

Considerando apenas o universo dos indivíduos que sofreram morte violenta entre 1996 e 2010, o Ipea constata que, para além das características socioeconômicas – como escolaridade, gênero, idade e estado civil –, a cor da pele da vítima, quando preta ou parda, fez aumentar a probabilidade do mesmo ter sofrido homicídio em cerca de oito pontos percentuais.

Em Alagoas, por exemplo, os homicídios reduziram em quatro anos a expectativa de vida de homens negros. Entre não negros, a perda é de apenas três meses e meio. A taxa de homicídio para população negra atingiu, em 2010, 80 para cada 100 mil indivíduos. Ali morrem assassinados 17,4 negros para cada vítima de outra cor, o que torna Alagoas o estado que apresentou o pior resultado em todo o país.

O que causa impacto ainda maior é quando se lê no estudo do Ipea que a “expectativa de vida ao nascer é um dos principais indicadores associados ao desenvolvimento socioeconômico dos países”. Um país em que nascer negro agrega à vida tantos riscos quanto estar em meio a uma guerra civil no Oriente Médio ainda tem muito chão a caminhar em sua trajetória civilizatória. Neste contexto, o trabalho de organizações de direitos humanos é essencial e precisa ser fortalecido.

4 A urgência do agora

É por isso que os protestos de junho de 2013 colocaram na ordem do dia a urgência do atendimento às exigências feitas aos poderes públicos e privados sobre problemas nas mais diferentes áreas. A população que foi às ruas demandava soluções imediatas, o que reflete uma espécie de sintonia com o lendário discurso de Martin Luther King (*I Have a Dream*), proferido 50 anos atrás, que falava da “urgência ferrenha do agora” para a solução dos problemas raciais nos Estados Unidos, dizendo “que não é hora de se dar ao luxo de esfriar os ânimos ou tomar a droga tranquilizante do gradualismo” (KING, 1963).

Essa parece ser também a percepção de André Singer, quando afirma que:

novos e velhos movimentos sociais, como o Passe Livre, de um lado, e os Sem-Teto, de outro, decidiram que não adianta mais ficar esperando. Perceberam que o governo de centro-esquerda só vai se inclinar mais para o lado dos dominados se houver pressão. Animados pelos resultados de junho, vão pôr o bloco na rua.

(SINGER, 2014).

5 A economia impactando populações tradicionais e o meio ambiente

Se o contexto acima trata das novas dinâmicas de pressão sobre a situação dos direitos humanos em suas representações mais habituais, há que se observar também que a retomada do crescimento da economia desencadeou um novo ciclo de pressões sobre populações tradicionais e o meio ambiente em que vivem. Isso é um reflexo do planejamento de megaprojetos de infraestrutura, em especial estradas, portos e grandes hidrelétricas. Para se ter uma ideia, das 50 maiores obras de infraestrutura projetadas para edificação em todo o mundo, 14 estão localizadas em nosso país.

Dentre elas, destaca-se a construção de grandes hidrelétricas que provocam imensos danos ambientais e sociais. Hoje, em razão da não contabilização dos impactos socioambientais no seu custo de produção, as hidrelétricas são a fonte de energia mais barata do país. Por conta disso, é enorme a pressão de setores industriais para que o governo brasileiro acelere a construção de grandes usinas na Amazônia, ainda mais que no primeiro semestre de 2014 retorna o debate acerca da necessidade de um novo racionamento de energia por conta das fracas chuvas que caíram sobre os reservatórios localizados na região Sudeste.

Como boa parte dessas obras deverá provocar significativos impactos, isso traz para as organizações da sociedade civil a difícil tarefa de identificar, dentre as múltiplas iniciativas planejadas, quais são as que merecerão uma atenção prioritária, visto os limitados recursos, humanos e materiais, com os quais a maioria dessas organizações conta para a sua atuação.

O estabelecimento dessas prioridades exigirá uma complexa leitura das percepções da sociedade brasileira sobre tal necessidade de expansão da

infraestrutura que ofereça instrumentos para a definição das estratégias de como abordar o problema. É fundamental fazer o trabalho e ao mesmo tempo reverter a impressão popular de que essas organizações fazem uma oposição desmedida aos esforços para corrigir as várias deficiências do país no setor de infraestrutura.

As organizações que trabalham nesse campo precisam estar preparadas para apresentar críticas consistentes aos projetos elaborados pelos governos e pelas empresas privadas, fundamentadas em estudos que indiquem de modo claro seus efeitos negativos e as alternativas disponíveis para que as necessidades reais da sociedade possam ser atendidas sem prejudicar populações tradicionais e o meio ambiente. Isso funcionará como antídoto poderoso para bloquear a acusação de que as organizações da sociedade civil são contrárias ao progresso do país e inimigas do desenvolvimento.

É a qualidade da crítica a projetos de infraestrutura que violem direitos humanos que legitimará perante a sociedade a atuação das organizações de direitos humanos, visto que é parte do jogo democrático exercer o controle social de iniciativas de governos e de empresas privadas. E é também o que deverá permitir que se conquistem mais adeptos para as causas de direitos humanos. Inclusive porque a noção de progresso como um valor absoluto há muito vem sendo relativizada, justamente em razão da crise ambiental gerada pelo acelerado processo de desenvolvimento experimentado pelo mundo a partir da revolução industrial.

Para Tzvetan Todorov,

o povo, a liberdade, o progresso são elementos constitutivos da democracia (...), mas se um deles se emancipa de suas relações com os outros, escapando assim a qualquer tentativa de limitação e erigindo-se em único e absoluto, eles transformam-se em ameaças: [passando a constituir os verdadeiros] inimigos íntimos da democracia.

(TESTEMUNHAMOS..., 2014).

6 O paradoxo de um Brasil mais autárquico

A expansão da economia brasileira também proporcionou que o país procurasse dinamizar sua presença nos fóruns internacionais. Nos últimos 10 anos, nos governos Lula e Dilma, uma intensa agenda diplomática potencializou a influência do país junto a diferentes blocos de países. Isso levou o Brasil a aumentar exponencialmente sua liderança, exemplificada na eleição do embaixador brasileiro Roberto Azevêdo para a direção da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Ao mesmo tempo em que isso significa que o Brasil é relevante para influir nos debates dos fóruns multilaterais, também significa que o país, paradoxalmente, em razão do aumento de seu status internacional, ficará menos suscetível a cobranças de outros países para mudar eventuais posturas que agriam os direitos humanos.

Portanto, isso exige que as organizações de direitos humanos se fortaleçam internamente para buscarem, dentro do país, paralelamente ao que é feito na seara

internacional, as mudanças de posturas que antes podiam ser alavancadas com a manifestação de inquietação de organismos multilaterais, ou países da Europa e os Estados Unidos.

É certo que essa maior autarquização do país também é impulsionada pelo novo padrão das relações comerciais do Brasil, as quais, antes concentradas na Europa e nos Estados Unidos, diversificaram-se, encontrando agora na China um parceiro econômico relevante para as suas exportações, em especial de produtos minerais e agrícolas. A diversificação traz como consequência a relativização do peso que as vendas de produtos agrícolas brasileiros para Europa e Estados Unidos tinham, até então, na balança comercial. Em razão disso, a pressão que organizações europeias e americanas podiam fazer sobre o Brasil para alterar posturas contrárias aos direitos humanos tende a diminuir.

O fato de sermos vistos como o celeiro do mundo, num momento em que os preços dos alimentos sobem e se mantêm em um patamar elevado em razão da crescente demanda por comida, torna o país ainda mais importante e poderoso no complexo jogo das relações comerciais e diplomáticas, visto que ainda pode demorar muito tempo até que as organizações brasileiras possam contar com aliados na China, por exemplo, para denunciar eventuais violações de direitos humanos por parte de empresas que exportam produtos para aquele país.

De outro lado, a maior presença de empresas brasileiras atuando no exterior, em especial na África e na América Latina, já acarretam para o Brasil o ônus de ser considerado como um país que fere direitos humanos para além de suas fronteiras. Isso aumenta ainda mais o peso da responsabilidade das organizações de direitos humanos daqui, porque é preciso fazer agora com os parceiros africanos e latino-americanos aquilo que até então recebíamos de europeus e americanos. Só que as organizações de direitos humanos neste momento encaram enormes desafios de financiamento de trabalho e estão enfraquecidas.

7 A pauta emergente

O ano de 2014 será de fundamental importância para a promoção dos direitos humanos no Brasil, justamente em razão do acirramento da tensão que se iniciou com os protestos de junho de 2013. As chamadas “jornadas de junho” mergulharam o país num turbilhão de acontecimentos que fizeram movimentos sociais, políticos, mídia e outros segmentos da sociedade iniciarem um duro e penoso debate ainda longe de provocar consensos que permitam a formulação de uma agenda de soluções.

Pode-se até dizer que o país anda mais nervoso do que o habitual, como se todos os problemas que estavam submersos, aparentemente esquecidos em razão da melhoria da situação econômica, tivessem emergido de uma vez só, desafiando-nos a lidar com todos eles ao mesmo tempo e, tal como no caso do enigma da esfinge, ameaçando devorar aqueles que não os decifrarem.

É nesse cenário de incertezas e de nervos à flor da pele – influenciado pelo quadro da disputa presidencial, onde se renova o apelo a surtos autoritários que fizeram, por exemplo, o Congresso Nacional discutir uma lei de exceção para

combater atos terroristas – que é preciso atuar de forma ainda mais intensa para que a sociedade brasileira não aceite que os direitos humanos sejam deixados para trás, como um peso indesejável do qual precisamos nos livrar porque trava o bom desempenho da economia nacional.

É preciso mais do que nunca expor a contradição de que não se pode falar em país rico, desenvolvido, que seja aceito como integrante do primeiro mundo, enquanto contarmos com a macabra estatística de que a cada 90 minutos uma mulher é assassinada, seja em São Paulo ou nas regiões mais remotas do país.

Assim, impõe-se a tarefa de demonstrar que denunciar o racismo que se manifesta pela desigualdade de renda é um eficaz meio de trabalhar pelo desenvolvimento do país em bases justas e sustentáveis. Que utilizar as salvaguardas dos direitos humanos para proteger os que se encontram em conflito com a lei, serve, por exemplo, para vitalizar e oxigenar o funcionamento das instituições estatais que asseguram o bom funcionamento de uma democracia, como é o caso do Poder Judiciário, sem a qual não existe uma nação próspera e forte.

Esse é o trabalho que as organizações de direitos humanos precisam fazer o Brasil conhecer, o que lhes garantirá a legitimação das suas formas de atuação, assegurando, inclusive, que elas contem com o indispensável apoio financeiro da população, o que é vital para o seu funcionamento de forma independente. Há obviamente um longo caminho para a construção de uma cultura de doações que tenha por foco as organizações da sociedade civil. Contudo, já há iniciativas bem-sucedidas nessa linha em todo o país que apontam positivamente para a necessidade de um investimento forte, além de experiências como as dos chamados fundos independentes – o Fundo Brasil de Direitos Humanos é um exemplo disso – dedicados ao fortalecimento das organizações de defesa de direitos capazes de conduzir o processo de transformação que nos levará a um país melhor.

REFERÊNCIAS

Bibliografia e outras fontes

- CERQUEIRA, Daniel R.C.; MOURA, Rodrigo Leandro de. 2013. **Vidas Perdidas e Racismo no Brasil**. Brasília: Ipea, nov. (Nota Técnica, n. 10). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/131119_notatecnicadiest10.pdf>. Último acesso em: jul. 2014
- KING, Martin Luther Jr. 1963. **I have a dream**. Washington, EUA: Lincoln Memorial. Aug. 28.
- MELO, Aline Kátia; PEDRINA, Bianca. 2014. Os direitos avançam para todas as mulheres? Não. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 8 mar. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2014/03/1422445-os-direitos-avancam-para-todas-as-mulheres-nao.shtml>>. Último acesso em: jul. 2014.

SINGER, André. 2014. Fogo cruzado e confuso. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 8 mar. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opinioao/155405-fogo-cruzado-e-confuso.shtml>>. Último acesso em: jul. 2014.

TESTEMUNHAMOS a corrosão mundial da democracia. 2014. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 21 fev. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/livrariadafolha/2014/02/1415796-testemunhamos-a-corrosao-mundial-da-democracia-diz-todorov.shtml>>. Acesso em: jul. 2014.

VIEIRA, Oscar Vilhena. 2014. Incivilidade. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 8 fev. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/oscarvilhenavieira/2014/02/1409207-incivilidade.shtml>>. Último acesso em: jul. 2014.



MAGGIE BEIRNE

Maggie Beirne trabalhou no Secretariado Internacional da Anistia Internacional com pesquisas, campanhas e desenvolvimento do quadro de associados (1971-1988). Após uma pausa na carreira para realizar estudos mais aprofundados e projetos de consultoria independente, ela trabalhou para o grupo norte-irlandês de direitos humanos chamado Comitê de Administração da Justiça – CAJ (1995-2008).

Email: maggiebeirne@gmail.com

RESUMO

Existe o risco de que o outrora bem-vindo movimento de desafio à hegemonia do Norte em relação a elementos do ativismo dos direitos humanos seja excessivamente perseguido. A autora se baseia em experiências de trabalho em níveis internacional e local na proteção dos direitos humanos para oferecer algumas reflexões sobre como tais esforços se complementam e a importância de não prejudicar – ainda que inadvertidamente – a primazia dos esforços nacionais na área de direitos humanos.

Original em inglês. Traduzido por Adriana Gomes Guimarães.

Recebido em fevereiro de 2014.

PALAVRAS-CHAVE

Irlanda do Norte – Comitê de Administração da Justiça – Direitos humanos – Organizações não governamentais



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível *online* em <http://conectas.org/pt/acoes/sur>.

ESTARÍAMOS JOGANDO FORA O BEBÊ COM A ÁGUA DO BANHO? A DINÂMICA NORTE-SUL NA PERSPECTIVA DO TRABALHO EM DIREITOS HUMANOS NA IRLANDA DO NORTE

Maggie Beirne

1 Introdução

O ativismo de direitos humanos na Irlanda do Norte (IN) poderia ser retratado como um esforço puramente do “Norte”: a jurisdição faz parte do Reino Unido, uma antiga potência colonial e um membro permanente do Conselho de Segurança; a população se beneficia de educação primária e secundária universal, de uma língua materna falada pela maioria e importante no mundo inteiro e de outra que é relativamente rica, de fácil acesso na comunicação moderna; e a IN tem todas as armadilhas de uma sociedade governada pelo Estado de Direito (um poder judicial independente, mídia com visibilidade, eleições democráticas e uma sociedade civil vibrante). O que o ativismo de direitos humanos em Belfast poderia ter em comum com Beirute, Bangalore, Bogotá ou Bangui? Poderíamos argumentar que estes lugares compartilham preocupações comuns: há mais de trinta anos, divisões políticas, econômicas e sociais na IN foram aprofundadas por violentos conflitos que decorreram da discriminação e das desigualdades e com elas contribuíram. (WHYTE, 1990). O ativismo pelos direitos humanos foi visto como controverso e polêmico, e grupos nacionais de direitos humanos da Irlanda do Norte encontraram muitos paralelos entre o seu trabalho e o de grupos irmãos no Hemisfério Sul, além de terem sido realizados frutíferos intercâmbios em ambas as direções.

2 Cooperação Norte-Norte¹

Antes de nos voltarmos para a riqueza possível em trocas Sul-Norte, seria útil refletir brevemente sobre como um grupo de direitos humanos com sede na IN tentou promover a pressão de outras entidades baseadas no Norte. Tomando como estudo

Ver as notas deste texto a partir da página 268.

de caso a organização não governamental (ONG) de direitos humanos Comitê de Administração da Justiça (CAJ),² torna-se claro que o apoio foi buscado em pelo menos quatro fontes³ externas (do Norte): ONGs em jurisdições vizinhas, ONGs com vocação internacional, governos mediadores e organismos intergovernamentais.

A primeira década de trabalho do CAJ foi em grande parte voltada para dentro, com ênfase na coleta de dados, na divulgação de abusos e na tentativa de mobilizar atores *domésticos* (mídia, políticos, sociedade civil) para efetuar a mudança. Mas, nas palavras de um ex-presidente da entidade, “É cada vez mais óbvio que a única maneira de influenciar positivamente o governo é através da pressão internacional –portanto, o CAJ precisa construir o seu trabalho nesta área”.⁴ Assim, a organização começou a ir além das suas redes imediatas e aprofundou seu contato com ONGs vizinhas na Inglaterra, República da Irlanda e Escócia. Todas essas ONGs eram membros da Federação Internacional dos Direitos do Homem (FIDH), de modo que juntas formaram um “Painel Britânico-Irlandês” da FIDH, organizaram reuniões regulares e elaboraram estratégias conjuntas, especialmente no período que antecedeu à negociação do acordo de paz da IN, em 1998.⁵ Estes esforços cooperativos foram logo complementados pela extensão de apoio às ONGs internacionais para além da FIDH: havia ligações antigas com a Anistia Internacional, e uma visita a Nova York em busca do apoio ativo de grupos como o Comitê de Advogados de Direitos Humanos (atualmente chamado *Human Rights First*) e a *Human Rights Watch* revelou-se muito produtiva. O CAJ pediu que eles dessem prioridade ao trabalho com a IN, alegando que respeitados grupos de direitos humanos poderiam alavancar acentuadamente os debates internos, chegando a suas próprias conclusões de maneira independente sobre a situação de direitos humanos na Irlanda do Norte, sem a suspeita de terem uma agenda “britânica” ou “irlandesa”.

Essa suposição provou-se correta, e as fortes relações de trabalho que se desenvolveram entre as ONGs nacionais e internacionais abriram novas e poderosas oportunidades de exercer influência sobre os governos mediadores e as organizações intergovernamentais.⁶ Por exemplo, a filiação do CAJ à FIDH deu acesso direto aos diversos órgãos de controle das Nações Unidas;⁷ os contatos LCHR/HRFs levaram à realização de várias audiências no Congresso dos EUA sobre os diferentes aspectos de direitos humanos do conflito na IN que o CAJ rotineiramente testemunhou;⁸ e a Anistia Internacional, a *Human Rights Watch* e outros enviaram missões, colaboraram no monitoramento de eventos de ordem pública contenciosa e publicaram relatórios semanais que foram amplamente distribuídos, inclusive fora da IN.

3 Cooperação Norte-Sul

O trabalho de defesa e promoção dos direitos humanos na Irlanda do Norte se beneficiou consideravelmente da cooperação Norte-Sul, bem como da cooperação Norte-Norte. Por exemplo, embora os diferentes órgãos de controle da ONU tenham sido mencionados anteriormente, as suas raízes (em termos de associação, pessoal e atividades) nas experiências do Sul foram o fator mais importante (em parte, porque os escritórios e reuniões em Genebra e Nova Iorque sugerem uma perspectiva do “Norte”). Os membros do Comitê frequentemente demonstravam empatia em relação aos testemunhos recebidos de vítimas de direitos humanos da IN, encontraram abusos

similares acontecendo em diferentes partes do mundo e agiram (na maior parte das vezes) destemidamente ao desafiar sofisticadas delegações governamentais.⁹ Por sua vez, a maioria dos membros do comitê envolvidos em críticas procedentes de abusos de direitos humanos no Sul ficou satisfeita em receber informações confiáveis destacando problemas em uma potência do Hemisfério Norte: tal material permitiu que a ONU evidenciasse a sua própria imparcialidade, mas também destacou a hipocrisia dos Estados-membros que eram dispostos a criticar os registros dos demais, mas que com frequência rejeitavam qualquer exame sério do seu próprio comportamento.

Em termos de relações bilaterais, os Estados são muitas vezes mais passíveis de intervenções por parte daqueles percebidos como seus amigos e aliados, e, no caso do Reino Unido, isso levou o CAJ a focar a resolução de litígios perante o Tribunal Europeu de Direitos Humanos, fazendo *lobby* por disposições de direitos humanos em subvenções da União Europeia e mobilizando a administração dos EUA e de outros atores políticos semelhantes. No entanto, mesmo sendo raros os esforços para trazer os Estados do Sul à ação,¹⁰ seus cidadãos eram vistos como tendo muito a oferecer e, por isso, o CAJ fez inúmeros convites para que estrangeiros falassem em seus eventos ao longo dos anos.¹¹ Relatores da ONU e ativistas de direitos humanos vieram da Guatemala, Malásia, África do Sul e da ex-Iugoslávia para partilhar o seu conhecimento e a sua experiência sobre a contribuição das violações de direitos humanos aos conflitos e como lidar com essas questões poderia contribuir para a construção da paz. Em outras ocasiões, delegações em visita ao Reino Unido foram à IN sob os auspícios das universidades locais, sindicatos ou associações como o *British Council*: participantes frequentemente comentavam sobre a importância da visita à IN, uma vez que oferecia muito mais paralelos diretos com sua experiência na linha de frente da defesa dos direitos humanos em seus países de origem.

Por sua vez, o CAJ foi convidado a trabalhar com grupos e organizações no Sul, compartilhando seus desafios e respostas e explorando juntos o aprendizado mais amplo. A autora trabalhou, durante vários meses, em uma comissão oficial de policiamento na Guiana; colegas participaram de conferências e sessões de informação compartilhada com advogados no Oriente Médio e na Ásia; outros ainda trabalharam em missões de observação internacionais. Com frequência, parceiros do Sul expressaram sua apreciação pelo intercâmbio de aprendizado com pessoas que enfrentaram problemas semelhantes, ainda que em uma parte muito diferente do mundo.¹²

Em vários casos, a parceria do CAJ com acadêmicos do Sul e ONGs de direitos humanos foi mais extensa. Por exemplo, com os cessar-fogo iniciais em 1994, a organização quis ir além das táticas tradicionais de “apontar e denunciar”¹³ e estudou modelos de boas práticas de policiamento de outros lugares, e assim uma pesquisa comparativa internacional foi encomendada. Os pesquisadores do CAJ concluíram que “os problemas de policiamento na IN são semelhantes aos que enfrentam outros países e diferem mais no grau do que na natureza”, mas consideraram que a análise das principais mudanças políticas, constitucionais e legais discutidas ou introduzidas em El Salvador e na África do Sul foram de particular valor (CAJ, 1997). Nos debates políticos altamente tóxicos e separatistas na IN, alguns argumentavam que os antigos mecanismos de policiamento deveriam ser completamente dissolvidos, enquanto outros defendiam uma mudança mínima. Os pesquisadores do CAJ examinaram a reforma

radical do policiamento decorrente dos acordos de paz de El Salvador e as adaptações mais graduais realizadas na África do Sul e retornaram à IN para argumentar que a dicotomia “dissolução/nenhuma mudança” foi inútil e de fato irrelevante. Em vez disso, o CAJ usou as experiências salvadorenha e sul-africana para argumentar que qualquer transição de conflito violento para a paz inevitavelmente exige que as pessoas na IN (independentemente da sua posição política) discutam e cheguem a um acordo sobre a melhor forma de recrutar em grupos anteriormente sub-representados; se seria desejável ou não a introdução de um sistema de veto para os novos recrutas e oficiais com maior tempo de serviço; que tipo de treinamento garantiria um policiamento em conformidade com os direitos humanos no futuro; e como deveríamos transformar uma *força* de polícia altamente militarizada, desproporcionalmente masculina, hierárquica e dependente de armas em um *serviço* de policiamento?

A experiência do Sul e de ONGs de direitos humanos baseadas no Hemisfério Sul foi ainda mais relevante quando o CAJ e outras ONGs da IN decidiram aumentar a prioridade acordada para a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais. Conferências foram organizadas e parcerias estabelecidas com ativistas socioeconômicos no Brasil, na Nigéria e mais além. Apesar das condições materiais muito diferentes, os ativistas da IN constataram que havia lições importantes a serem aprendidas com a campanha jurídica e outras táticas que há tempos encontravam-se em uso no Sul global, mas que eram relativamente novas para muitas ONGs de direitos humanos baseadas no Hemisfério Norte.

4 A cooperação internacional

A maioria das pessoas concordaria que a melhor defesa em longo prazo e a promoção dos direitos humanos repousam idealmente em nível local, portanto a lógica exige que o objetivo principal de todos os defensores de direitos humanos seja construir e reforçar o trabalho feito neste nível. Há, é claro, partes do mundo onde não há tradição local de trabalho de direitos humanos ou onde existem defensores locais de direitos humanos, mas que se encontram isolados e sob extraordinário ataque: em tais casos, a comunidade global de direitos humanos tem claramente um papel particularmente vital a ser desempenhado.¹⁴

De fato, a experiência da IN destaca que, mesmo em jurisdições com uma comunidade de direitos humanos nativa razoavelmente bem desenvolvida, forte apoio e ajuda foram oferecidos por defensores de direitos humanos em jurisdições vizinhas, em ligações Sul-Norte e por meio de ONGs de direitos humanos “internacionais”. Que lições podem ser extraídas dessa experiência? Em primeiro lugar, se a pressão de ONGs nacionais é inexistente ou insuficiente, vale a pena explorar o apoio de outras ONGs com diferentes instrumentos políticos e outros métodos à disposição. Em segundo lugar, a intervenção de atores “externos” pode exigir um esforço consciente para despertar o seu interesse, para que compreendam a contribuição única que só eles são capazes de dar. Em terceiro lugar, a experiência da IN sugere que o envolvimento externo pode ser um alvo errado ou mesmo contraproducente, se não for habilmente guiado por atores internos. O sucesso exige que todos os envolvidos mostrem respeito pelos papéis distintos, mas complementares a serem desempenhados.

A cooperação funcionou tão bem na IN porque a ênfase na apropriação local da agenda de direitos humanos assegurou que as decisões e iniciativas de curto prazo de atores externos pudessem ser processadas da maneira mais eficaz e que a mudança de longo prazo fosse sustentada pela existência de fortes mecanismos internos de prestação de contas. Na pesquisa atual sobre o CAJ, a autora conclui que as mudanças que ocorreram no curso da construção da paz na IN não teriam acontecido se não houvesse expertise nativa sobre os direitos humanos; igualmente, as mudanças não poderiam ter ocorrido sem que a expertise nativa recebesse informações e fosse enriquecida pelo apoio da ampla comunidade de direitos humanos.

Entretanto, o ambiente dos direitos humanos está mudando e novos desafios se colocam na linha de frente dos defensores. Um dos avanços mais recentes é o fato de que os chamados grupos de direitos humanos “internacionais” (maneira pela qual me refiro a essas organizações que, muitas vezes, mas não exclusivamente, operam a partir do Norte, enquanto buscam ter um alcance global) parecem estar sob pressão para mudar radicalmente seu *modus operandi*. A pressão para serem mais fisicamente presentes no Sul (por meio de associação, pessoal, escritórios, programas, arranjos de governança) deriva de várias fontes – algumas valorosas, outras nem tanto. Há, com razão, uma crescente conscientização sobre as mudanças das relações de poder em nível global e um crescente respeito pelo conhecimento e pela experiência nativa; mas há também uma exigência de mudança que está sendo imposta a essas organizações por seus próprios membros (no caso da Anistia Internacional) e/ou por seus financiadores tradicionais.¹⁵ Parte dessa tendência é inteiramente pertinente, mas alguns problemas podem surgir.

Uma preocupação que surge é a de que grupos internacionais bem estabelecidos, ao alterar seu foco, possam não mais ser capazes de executar o útil papel desempenhado anteriormente em apoio a grupos de direitos humanos nacionais e regionais, e ainda não está claro quem preencheria essa lacuna deixada por eles. Outra preocupação é que, atualmente, uma série de organizações pode oferecer *know-how* em todas as regiões do mundo: um impulso dramático para uma maior diversidade em nível regional e sub-regional não acabaria por simplesmente reduzir o excesso de centralização (uma coisa boa), mas também resultar em fragmentação excessiva? Poderia este movimento “mais perto do chão”, deliberada ou inadvertidamente, prejudicar ainda mais o conceito da universalidade dos direitos humanos? E pior, estariam os grupos internacionais com forte presença no Sul, na verdade, deslocando ou minando os esforços locais?¹⁶ É seriamente preocupante o fato de que alguns grupos do Hemisfério Norte pareçam não ter efetivamente consultado os grupos locais antes de decidir se jogar de paraquedas em seu território.¹⁷ E, uma vez que tais grupos tenham aterrissado, não seria provável que os fundos migrassem para esses grupos recém-chegados, mas mais conhecidos, em vez de irem para pequenos e inexperientes ativistas de direitos humanos nacionais? Será que as prioridades e os programas estabelecidos pela presença “internacional” não acabariam por dominar, ao invés de complementar os esforços nacionais?¹⁸

A experiência da Irlanda do Norte sugere que os esforços nacionais e internacionais podem ser ainda mais eficazes se trabalhados de forma complementar; qualquer tendência que ignore a contribuição distinta a ser feita por diferentes atores ou, pior ainda, que possa minar a primazia dos esforços nacionais de direitos humanos deve ser objeto de grande preocupação.

REFERÊNCIAS

Bibliografia e outras fontes

- BEIRNE, Maggie. 2013. **Coalition-building in defence of human rights and human rights defenders: a case-study**, paper presented at the Research on Human Rights Defenders Workshop, Heslington, York, University of York, 15-17 May.
- COMMITTEE ON THE ADMINISTRATION OF JUSTICE. 1997. **Human Rights on Duty: Principles for better policing – international lessons for Northern Ireland**. Belfast: Committee on the Administration of Justice.
- GLOBAL INITIATIVE FOR ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS. 2014. **Moving beyond cold war visions and end time prophecies: claiming all human rights for all (once and for all)**. Disponível em: <<https://www.opendemocracy.net/openglobalrights/global-initiative-for-economic-social-and-cultural-rights/moving-beyond-cold-war-vi>>. Último acesso em: 22 jul. 2014.
- HOPGOOD, Stephen. 2013. **The Endtimes of Human Rights**. Ithaca: Cornell University Press.
- UNITED KINGDOM. 2005/6. **19th Report of Session**, v. II: Oral and Written Evidence. Joint Committee of Human Rights, HL 185-II, HC 701-II, evidence 142.
- WHYTE, John. 1990. **Interpreting Northern Ireland**. Oxford: Clarendon Press.

NOTAS

1. Não é o objetivo deste artigo questionar a noção da dicotomia de divisão global “Norte” e “Sul”; a distinção está sendo usada em termos muito gerais para levantar questões de solidariedade em ambas as separações reais e imaginárias.
2. Veja o site do Comitê de Administração da Justiça (CAJ), disponível em: <www.caj.org.uk>. Último acesso em: 22 de julho de 2014. No momento, a autora está escrevendo um livro sobre o trabalho da Comitê de Administração da Justiça que venceu o Prêmio do Conselho de Direitos Humanos da Europa de 1998.
3. Para uma discussão sobre a construção de coalizões dentro da Irlanda do Norte ver Beirne, 2013.
4. A citação é tirada de um documento de planejamento do CAJ (janeiro de 1992), arquivado por ambos – o CAJ e a autora, que diz “precisamos pensar com base em uma estratégia de cinco anos, identificando os pontos de pressão internacional e resolvendo como as informações/apresentações preparadas para um fórum podem ser circuladas também em outros para aumentar o efeito de composto”.
5. Para o texto integral do acordo, ver o website do *Conflict Archive on the Internet* (CAIN) contendo material de informação e fonte sobre a política da Irlanda do Norte, incluindo o texto do acordo de paz, disponível em: <[www.cain.ulst.ac.uk / eventos / paz / docs / agreement.htm](http://www.cain.ulst.ac.uk/ eventos / paz / docs / agreement.htm)>. Último acesso em: 22 jul. 2014.
6. O Presidente do CAJ escreveu em um documento de planejamento (janeiro de 1992), arquivado pelo CAJ: “a formação de redes neste momento, em nível não governamental internacional, é vital”. Mais tarde, no decorrer daquele ano, o CAJ compartilhou internamente, a respeito de uma visita à ONU em Genebra: “para conseguir que a Anistia Internacional, a *Human Rights First* e outras ONGs respeitadas refiram-se à IN, precisamos melhorar nosso lobby junto às mesmas. A FIDH perdeu uma oportunidade de falar sobre a IN, mas a nossa presença na reunião deu ao CAJ acesso especial, o que acabou se mostrando muito valioso”.

7. Este acesso produziu imediatamente resultados positivos; o CAJ posteriormente testemunhou para o Parlamento do Reino Unido: “Acreditamos que, após as intervenções feitas ao UNCAT em 1991, o Comitê fez uma série de descobertas extremamente importantes no que diz respeito à IN. Registramos nosso relato de que, após o lançamento destes resultados, verificou-se uma diminuição acentuada do número de denúncias de maus-tratos feitas por detentos” (REINO UNIDO, 2005/6). O CAJ também credita as fortes intervenções feitas pelo Comitê das Nações Unidas para a Eliminação da Discriminação Racial (CERD) à (ainda que muito tardia) decisão do governo do Reino Unido de estender importante legislação britânica contra a discriminação racial à IN.

8. Veja no portal do CAJ (<www.caj.org.uk>) a lista de submissões ao Congresso dos EUA; intervenções informadas dos EUA (dada a sua estreita amizade com ambos os governos da Irlanda e do Reino Unido) foram consideradas particularmente influentes.

9. O governo do Reino Unido rotineiramente “bajulava” organismos examinatórios ao apresentar convenientes e exaustivos relatórios (muitas vezes confusos), bem como através do envio de delegações de alto nível para o exame formal; na ocasião, os membros da comissão anglófona pareceram indevidamente impressionados.

10. De fato, na ocasião, o CAJ tentou evitar declarações feitas por algumas delegações das Nações Unidas (se estas fossem vistas como “hostis” pelo Reino Unido), alegando que isso poderia prejudicar em vez de reforçar as tentativas de influenciar a política do governo.

11. No folheto do 25º aniversário, o CAJ listou exemplos dos muitos especialistas convidados ao longo dos anos para seus eventos – a África do Sul aparece várias vezes com visitas de eruditos como os juízes Richard Goldstone e Albie Sachs, a Comissária de Polícia Zelda Holtzman e o Arcebispo Desmond Tutu. Edição de aniversário de *Just News* disponível em: <<http://www.caj.org.uk/files/2006/01/01/2006october.pdf>>. Último acesso em: 25 jul. 2014.

12. O CAJ foi convidado para falar em um evento UE-Irã sobre direitos humanos em Teerã, em 2004, e relatou que “iranianos estavam ansiosos para saber sobre as violações dos direitos humanos vividas na Irlanda do Norte e estavam interessados no fato de que uma grande potência europeia estava sendo responsabilizada por ONGs locais, meios de comunicação nacionais e mecanismos de tratados humanos regionais e internacionais... Para os grupos não governamentais dos diferentes países da UE e o Irã, foi útil contar com a oportunidade de intercambiar ideias e informações (embora em um ambiente cuidadosamente controlado)”. Disponível em: <http://www.caj.org.uk/files/2004/01/01/June2004.pdf>. Último acesso em: 25 jul. 2014.

13. Numerosas publicações do CAJ sobre policiamento ao longo dos anos tiveram que, por sua vez, abordar questões de responsabilidade, influência

antiterrorista, práticas discriminatórias, vigilância da ordem pública, uso da força letal etc.

14. O tempo não permite a crítica ao argumento de que não existe uma comunidade global de direitos humanos (ou existirá no futuro) – ver Hopgood, 2013. O autor, pelo contrário, compartilha o ponto de vista expresso em uma publicação da Iniciativa Global para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais para o fórum on-line OpenDemocracy de que “[...] há muitos atores que trabalham com base na solidariedade e ainda que seja saudável em qualquer movimento a existência de diferentes pontos de vista, ainda há um movimento único de direitos humanos. Nós não estamos indo a lugar algum. Sem a estrutura de direitos humanos, estas ferramentas – direitos com obrigações correspondentes estabelecidos em normas claramente articuladas, responsabilidade e reparações–não estariam disponíveis para movimentos de justiça social de todos os tipos, em todas as partes do mundo. A verdade é que precisamos dos direitos humanos mais do que nunca” (GLOBAL INITIATIVE FOR ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS, 2014).

15. Financiadores tradicionais (assim como os associados da Anistia) estão predominantemente baseados no Norte, mas tanto as fundações de caridade quanto as agências governamentais começaram, recentemente, a privilegiar financiamentos para grupos “internacionais” com a condição de que eles tenham escritórios/representações no Sul.

16. Na IN, alguns indivíduos eram tanto membros do CAJ (para preocupações domésticas de direitos humanos) como da Anistia Internacional (para campanhas mais amplas); se, nos anos 1970 e 1980, a Anistia houvesse permitido/encorajado os membros a trabalharem em questões domésticas ou tivesse um escritório/representação local para realizar esse tipo de trabalho seria altamente improvável, em minha opinião, que um “CAJ” ou qualquer outro eficiente movimento nacional de direitos humanos tivesse se estabelecido.

17. Ver e-mail sem data (c. dezembro de 2012, no arquivo da autora), ao Secretário-Geral da Anistia Internacional, de diversas ONGs latino-americanas de direitos humanos questionando o impacto dos centros regionais propostos, quando, anteriormente, “o papel da Anistia Internacional foi o de acompanhar e complementar o nosso trabalho em nível global”.

18. Imagine as pressões que poderiam surgir se os grupos internacionais quisessem, por suas próprias razões internas, enfatizar questões que não são vistas como prioridade imediata por grupos locais de direitos humanos; alternativamente, um grupo local poderia tornar-se perigosamente isolado se escolhesse falar sobre questões polêmicas, por exemplo, os direitos dos gays, refugiados ou outras minorias nacionais/grupos religiosos, se estas não fossem uma prioridade para os colegas internacionais de direitos humanos que trabalham junto a eles.



MARÍA-I. FAGUAGA IGLESIAS

María-I. Faguaga Iglesias conhece o ativismo de direitos humanos em Cuba de perto. Historiadora e antropóloga, Faguaga é professora adjunta na *Universidad de La Habana* e diretora do projeto de Diálogo Inter-cultural e Inter-religioso de CEHILA-Cuba (*Comisión para el Estudio de la Historia de la Iglesia en Latinoamérica*). Ativista pelos direitos da população afrocubana, suas principais áreas de pesquisa são: mulher afrocubana, religiões afrocubanas, relações de poder e autoridade, assim como as possibilidades de diálogo entre as religiões afrocubanas e a Igreja Católica Romana, raça, gênero e saúde.

Nesta entrevista concedida a Conectas, María-I. Faguaga Iglesias explica o histórico das organizações de direitos humanos em Cuba e relata as dificuldades enfrentadas por ativistas e acadêmicos na Ilha, dentre elas a falta de acesso à tecnologia. Durante a entrevista, a ativista destaca como “deve-se levar em consideração a realidade concreta dos ativistas e estudiosos envolvidos e sobretudo das populações afetadas, embora não diretamente envolvidas no ativismo. Caso contrário, seu trabalho se enfraquece em densidade e alcance”.

A partir desta perspectiva, Faguagas ressalta a importância de que as ONGs do Sul ou do Norte com atuação no Sul, que focam seu trabalho no eixo dos direitos humanos, tenham sempre em consideração as particularidades de cada contexto, como no caso de Cuba, em que as particularidades abundam e cuja situação nem sempre é bem compreendida.

Original em espanhol. Traduzido por Akemi Kamimura.

Entrevista realizada em março de 2014 por Juana Kweitel (Conectas Direitos Humanos).



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível *online* em <<http://conectas.org/pt/acoes/sur>>.

ARTIGO

“AS PARTICULARIDADES DE CUBA NEM SEMPRE SÃO IDENTIFICADAS OU COMPREENDIDAS PELOS ATIVISTAS DE DIREITOS HUMANOS DE OUTROS PAÍSES”

Entrevista com María-i. Faguaga Iglesias

Conectas Direitos Humanos: Muitas organizações de direitos humanos repensaram suas estratégias de atuação, levando em consideração as demandas locais. Grandes organizações do Norte aumentaram sua presença no Sul Global. E organizações do Sul Global, além de sua crescente atuação internacional, começaram a refletir sobre suas estratégias num contexto em que os protestos em massa e outras formas de questionamento das instituições representativas ganham mais espaço. Na sua opinião, qual é a diferença de trabalhar com direitos humanos a partir do Sul Global, especialmente a partir de Cuba?

María-I. Faguaga Iglesias: No debate que promove o trabalho de direitos humanos a partir de uma perspectiva do Sul, é comum que os elementos fundamentais do atual contexto mundial não sejam levados em conta. Falta uma melhor compreensão das realidades e necessidades dos países que integram o Sul para que os ativistas de DH, assim como os estudiosos dessa e de outras questões sociopolíticas possam enfrentar adequadamente obstáculos e desafios que não são necessariamente os do mundo capitalista. Ignorar essas diferenças dificulta e limita o estudo panorâmico realizado por organismos nacionais, internacionais e transnacionais dedicados a examinar, analisar e informar, ou ao ativismo tomando como eixo os DH.

Por exemplo, a ausência de manifestações de rua não é um indicativo definitivo da inexistência de ativismo em defesa dos DH. Não ter a possibilidade de publicar os resultados do trabalho intelectual e de campo não é decorrência de passividade ou falta de interesse. Essas simplificações equivocadas mostram a necessidade de que organizações internacionais e/ou transnacionais levem em conta as diferentes realidades sociais de cada país e observem além das aparências.

Por tudo isso, é indispensável o diálogo permanente dessas organizações com as realidades que são seus objetos de estudo ou intervenção. Deve-se levar em consideração a realidade concreta dos ativistas e estudiosos envolvidos e sobretudo

das populações afetadas, embora não diretamente envolvidas no ativismo. Caso contrário, seu trabalho se enfraquece em densidade e alcance.

Conectas: Você tem uma longa experiência de trabalho com organizações de direitos humanos em Cuba. Quais são as circunstâncias em que defensores de direitos humanos desenvolvem seu ativismo na ilha? Quais são as oportunidades, embates e desafios?

M-I.F.I.: O panorama do ativismo em direitos fundamentais na ilha tem variado significativamente desde seu início, no final da década de 70, até o presente. Naquela época, um pequeno grupo de ex-prisioneiros políticos fundou o que se tornaria o *Comité Cubano Pro Derechos Humanos* (1976). Esta pequena organização reunia intelectuais, ex-diplomatas, ex-professores universitários e outras pessoas que tinham participado de forma ativa e direta no governo Castro.

Suas possibilidades de sobrevivência eram praticamente inexistentes. Essas pessoas arriscavam sua segurança e a de suas famílias, num país em que um dos mecanismos de controle mais eficazes do regime era a separação da família por razões políticas. Nessas condições, isolados do mundo, esses primeiros ativistas pelos direitos humanos começaram o caminho de contato com embaixadas e meios de comunicação estrangeiros. Era a única chance de conseguir impacto para além das fronteiras da ilha. Sem recursos financeiros ou proteção jurídica, perseguidos pela polícia política, em meio a incompreensão da família, isolados no país, os primeiros ativistas desenvolviam seu trabalho.

Esse núcleo inicial se ampliou e se diversificou até fraturar-se. Como resultado, surgiu na década de 80 a *Comisión Cubana de DD.HH. y Reconciliación Nacional* (Comissão Cubana de Direitos Humanos e Reconciliação Nacional) e o *Partido Pro DD.HH.* (Partido pró-Direitos Humanos). O século XXI veria o nascimento da *Fundación Lawton de Derechos Humanos* (Fundação Lawton para os Direitos Humanos) e do *Centro de Salud y Derechos Humanos* (Centro de Saúde e Direitos Humanos). O fervor não reconhecido, que sociologicamente representaria os anos 80, foi o terreno fértil para a expansão do ativismo independente em Cuba. Contexto propício, embora de visibilidade nula, em que outras organizações surgiriam. Todas elas, da mesma forma que o Comitê que as havia antecedido, submetidas ao intenso e panorâmico trabalho da polícia política.

Gradualmente, o ativismo se estendeu ao interior do país. Lá, onde nos primeiros anos havia menos ativistas, dada a facilidade de exercer maior controle pelas forças repressivas, hoje possivelmente são muitos mais do que na capital do país. É difícil indicar com precisão a data exata dessa expansão. Não seria equivocado ubicar esse processo, em ordem cronológica, como parte da abertura a nível psicológico e das mudanças de mentalidades que vem ocorrendo desde o aumento das penúrias materiais, no início da década de 90.

Lenta mas continuamente, jovens intelectuais e artistas se somavam a esse movimento, e crescia a presença de pessoas afrodescendentes. Profissionais, trabalhadores, donas de casa e estudantes, heterossexuais, bissexuais, gays e transexuais, brancos, mestiços e negros, de todas gerações agora nutrem esse ativismo. Cresce o número de mulheres, algo certamente influenciado pelo exemplo das conhecidas Damas de Branco. As já numerosas organizações existentes expressam o caráter multicultural e multirracial da nação cubana.

Alguns dos novos agrupamentos se estabeleceram mais ou menos como

partidos, ou esse tem sido seu propósito. Todos, dada as condições de Cuba, poderiam ser identificados como ativistas de DH. É importante dizer que nem todos têm as mesmas prioridades, nem tem os mesmos recursos de capital humano e material. Além disso, nos grupos que dispõem de maiores recursos materiais, nem todos os participantes estão na mesma situação.

Pessoas humildes cujos direitos foram violados, por exemplo, quanto à herança ou a uma mudança de emprego ou de categoria; pessoas atropeladas pela polícia ou que, violados seus direitos trabalhistas, não encontraram apoio em sindicatos; artistas cuja arte e vida foram incompreendidas e censuradas pelas autoridades; algum ex-oficial militar que acusou o chefe do exército por tratamento arbitrário; intelectuais censurado e/ou contestadores, embora em pequenas quantidades, se somariam aos precursores do ativismo. Ampliariam as declarações iniciais pelos direitos dos presos políticos e de opositores ao governo. Este processo continua até hoje.

Conectas: Gostaria de perguntar exatamente sobre isso. Na sua opinião, como mudou o panorama do ativismo pelos direitos humanos em Cuba nas últimas décadas? Qual é o papel de atores internacionais no contexto local de Cuba?

M.F.I.: O panorama nacional mudou, tornando-se moderadamente mais favorável ao ativismo cívico. Os ativistas de DH (já se esclareceu que não todos) têm hoje em Cuba novas condições materiais para desempenhar suas atividades. Em muitos casos, a velha máquina de escrever deu lugar ao advento do computador, os cortes de linha de telefone fixo (quando há, porque a porcentagem de pessoas com telefone é irrisória) cedem ao isolamento imposto pelo bloqueio da linha para telefones celulares.

Isso torna visível no exterior parte do que está acontecendo na ilha, desde a realidade cotidiana vivida pela maioria dos cubanos e cubanas, até as manifestações extraordinárias que vêm sendo promovidas; desde o caso particular de alguém expulso de seu emprego até a negligência a idosos, crianças, mulheres e pessoas com diferentes capacidades; desde a violência doméstica à constante repressão política.

Hoje há ativistas que publicam em jornais e revistas estrangeiros. Alguns enviam a outros países seus vídeos para serem veiculados na televisão. Outros gravam seus programas de rádio ou televisão em Cuba para serem emitidos em terras estrangeiras.

Vários receberam bolsas de prestigiosas universidades como Harvard. Outros acumulam prêmios internacionais e seus consequentes benefícios econômicos. Desde janeiro de 2013, quando o governo pôs em vigor novas regulamentações migratórias, é crescente o número de pessoas que vão ao exterior para dar palestras, apresentar seus livros e/ou exposições, participar de eventos internacionais, entrar em contato com seus compatriotas residentes em outros países, intercambiar com ativistas de outras partes do mundo, receber treinamento e até reunir-se com líderes reconhecidos como o fundador do paradigmático sindicato polonês solidariedade (Lech Walesa) e presidentes como Barack Obama. Anteriormente, pouquíssimos conseguiam o execrável “*permiso de salida*” e de “*entrada*”.

No entanto, atualmente, as particularidades políticas, culturais, econômicas e sociológicas de Cuba não são sempre identificadas nem compreendidas pelos ativistas de direitos humanos de outros países. Não se entende a necessidade de independência de posicionamentos e pensamento das cubanas e dos cubanos de hoje, expressados tantas vezes em exacerbados anseios de protagonismo.

Conectas: Uma das questões neste número da Revista Sur é como as novas tecnologias de informação e comunicação influenciaram o ativismo de direitos humanos. Você já contou um pouco sobre isso, mas como funciona o acesso e uso da tecnologia por ativistas que trabalham em Cuba atualmente?

M-I.F.I.: Embora seja geralmente negligenciada, a penúria material na ilha também se expressa no cotidiano da militância. Ter um PC ou MP3, um flash ou uma câmera, um telefone celular e recursos para contratar e manter a linha, como do tão caro acesso à Internet, que foi recentemente permitido aos cubanos em alguns poucos centros habilitados, não é algo que está ao alcance da maioria dos opositores na ilha.

Além disso, é preciso recordar o alto custo de uma hora de internet na ilha, que varia entre 4,50 e 12 CUC*. Considerando que você compra um CUC em casas de câmbio por 25 pesos e o salário médio é de cerca de 300 pesos, é grotesco e abusivo o preço da conexão, que além disso não garante uma liberdade real, porque muitos sites são proibidos em Cuba.

Aqueles que sim possuem acesso e têm a aprovação de embaixadas estrangeiras para acessar a internet, não dispõem desse serviço 24 horas e os gerentes de hotéis — em que até a criação dos poucos mas tão difundidos e controlados centros de internet era possível estabelecer essa conexão, tomam a liberalidade de oferecer ou não esse serviço aos cubanos.

Nos anos de 1970 e 1980, manuscritos ou notas escritas em velhas máquinas de escrever eram entregues por ativistas nas redações dos órgãos de imprensa estrangeiros e embaixadas. Nem sempre as agências os divulgavam. Nem todas as embaixadas os recebiam. Não se podia contar com diplomatas dos países ex-socialistas, com práticas semelhantes às do governo cubano. Nem todos os países ocidentais lhes prestavam atenção. Alguns governantes tinham relações muito sólidas e de cumplicidade com seus homólogos da ilha.

Depois começaram as coletivas de imprensa, claro que sem a presença da mídia nacional. Foram criados uma estrutura interna e um logotipo para dar certa legitimidade jurídica a seus documentos. Suas casas eram — e ainda são — seus locais de reunião.

Sob essas condições, persistiram e expandiram seus interesses, com a crescente perseguição, pressão e repressão policial. Se nos afastarmos das demandas fundamentais e primeiras de mudança de governo, com a concomitante mudança de regime político e sistema econômico, as denúncias costumavam ter um caráter individual. Agora se integram em um olhar coletivo.

É fundamental considerar a existência do que poderíamos chamar de *ciberpolícia*. Ou seja, de um setor da polícia política, cujo conteúdo do trabalho é o monitoramento e controle das comunicações virtuais. Pessoas estranhas, assistidas pelo direito policial, arbitrariamente concedido e politicamente protegido, para entrar na caixa de correio eletrônico de cada usuário e inspecionar todas suas comunicações, desde seus contatos até o conteúdo, para bloquear contas ou tornar mais lentas as comunicações para determinado usuário.

Sob essas condições trabalha cada ativista que acessa Internet ou telefone: sabendo que suas comunicações são rastreadas e podem ser interceptadas e

*Nota de revisor: Um CUC – Peso conversível cubano – equivale a um dólar americano. O CUC é uma das moedas oficiais atuais em Cuba e é oficialmente convertível no país. A outra moeda atual é o peso cubano.

interrompidas, que suas mensagens podem não chegar aos destinatários e que podem não receber as mensagens que lhes mandam. Sabendo que existem leis com as quais o governo o declara legalmente como “*inimigo*”, processando-o e condenando-o à prisão. O conteúdo dos emails trocados por opositores tem sido utilizado na televisão nacional, em campanhas destinadas a desacredita-los.

Conectas: Na sua opinião, atualmente qual é o papel de acadêmicos em Cuba? Qual é a relação deles com ativistas dos direitos humanos?

M-I.F.I.: O caso dos acadêmicos de direitos humanos em Cuba merece uma análise própria. Por ora basta especificar que os organismos cujo eixo é essa matéria deveriam se identificar e se distinguir entre aqueles que poderiam ser chamados de *diploacadêmicos* e os outros. Os primeiros são autorizados pelo governo e incentivados a estabelecer contatos internacionais. Os demais fazem seu trabalho, apesar das muitas dificuldades, dentre as quais a recusa das instituições em aceitar sua presença e o resultado das suas investigações, em paralelo com a perseguição da polícia política.

Esse último grupo, condenado ao ostracismo, tende a ter os resultados das pesquisas mais ajustados à realidade. Mas, claro, há exceções e não deveríamos, portanto, aceitar ou rejeitar *a priori* qualquer análise, baseada unicamente no posicionamento do pesquisador. Acadêmicos conhecidos têm ajustado ao contexto seus resultados de pesquisa. E existem também os intelectuais fora do sistema, opositores ou não, cujas pesquisas parecem, por vezes, distantes do cenário em que desenvolvem suas investigações.

Em qualquer caso, a chave está em procurar o sempre difícil equilíbrio. Não se vincular às aparências ou figuras. Deixar as portas abertas ao conhecimento e as experiências de ativistas e acadêmicos, dos que residem na ilha e no exterior, sejam cubanos e cubanas ou não, mas sem esquecer que sempre se deve confrontar informações.

Os organismos que no mundo são responsáveis por monitorar a situação dos DH deveriam continuar lutando para que o governo da ilha ratifique as convenções internacionais que assinou, e para permitir sua entrada oficial no país. Pois enviar seus delegados com subterfúgios (por exemplo, fazendo-os passar por turistas), os expõe à sempre presente possibilidade de serem detectados e expulsos pelos governantes de Cuba.

Os organismos de DH talvez pudessem estabelecer algum mecanismo de proteção internacional para os ativistas e estudiosos da ilha. Até o momento, a única e muito escassa proteção que tem os ativistas e acadêmicos em Cuba é ou seu reconhecimento internacional ou seus contatos com o exterior.



sur

Direitos Humanos em Movimento

Voices

FATEH AZZAM

Por que devemos ter que "representar" alguém?

MARIO MELO

Voices da selva no estrado da Corte Interamericana de Direitos Humanos

ADRIAN GURZA LAVALLE

ONGs, direitos humanos e representação

JUANA KWEITEL

Experimentação e inovação em matéria de prestação de contas nas organizações de direitos humanos da América Latina

PEDRO ABRAMOVAY E HELOISA GRIGGS

Minorias democráticas em democracias do século 21

JAMES RON, DAVID CROW E SHANNON GOLDEN

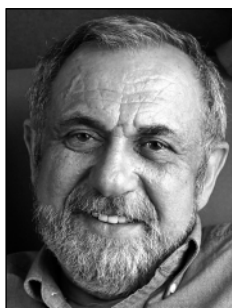
Familiaridade com direitos humanos e status socioeconômico: Um estudo sobre quatro países

CHRIS GROVE

Construindo um movimento global para tornar direitos humanos e justiça social uma realidade para todos

ENTREVISTA COM MARY LAWLOR E ANDREW ANDERSON

"O papel das organizações internacionais deve ser apoiar os defensores locais"



FATEH AZZAM

Fateh Azzam é diretor do Asfari Institute for Civil Society and Citizenship e *Senior Policy Fellow* do Issam Fares Institute for Public Policy and International Relations, ambos da Universidade Americana de Beirute. Ele atuou anteriormente como Representante Regional do Oriente Médio do Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos, foi diretor do Programa de Estudos sobre Migrações Forçadas e Refugiados da Universidade Americana

do Cairo, oficial de Programa de Direitos Humanos da Fundação Ford em Lagos e no Cairo e diretor da organização palestina Al-Haq. Ele liderou o processo de criação do *Arab Human Rights Fund* (www.ahrfund.org) e é mestre em Direito Internacional dos Direitos Humanos pela Universidade de Essex.

RESUMO

A questão sobre “quem nós representamos?” tem perseguido a comunidade global de direitos humanos já há algum tempo, e uma recente enxurrada de artigos tem questionado a legitimidade de ONGs de direitos humanos e outras, contrapondo-as aos movimentos sociais ou populares. Vários autores têm observado que, devido à dependência de doadores por parte das ONGs, suas agendas e perspectivas políticas são necessariamente afetadas, e até mesmo subjugadas, e seus vínculos com a comunidade são enfraquecidos. Envolvido nesses debates na região árabe há mais de vinte anos e tomando o exemplo da Palestina como uma sociedade extremamente dependente de assistência e politicamente volátil, o autor deste artigo discorda de algumas das afirmações, seja em relação a organizações de direitos humanos ou organizações da sociedade civil em geral. Ao invés de apresentar proposições limitadas a uma ou outra alternativa, este artigo sustenta que é importante adotar uma atitude mais inclusiva, a qual reconheça que a diversidade de abordagens enriquece componentes criativos e de apoio mútuo da sociedade civil. Na Palestina, a própria multiplicidade e variedade da sociedade civil talvez seja o único vislumbre de esperança em um ambiente político soturno.

Original em inglês. Traduzido por Akemi Kamimura.

Recebido em março de 2014.

PALAVRAS-CHAVE

ONGzação – Palestina – Movimentos populares – Legitimidade – Representação



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível *online* em <<http://conectas.org/pt/acoes/sur>>.

ARTIGO

POR QUE DEVEMOS TER QUE “REPRESENTAR” ALGUÉM?*

Fateh Azzam

Uma das questões apresentadas para este número de aniversário da Revista Sur é “quem representamos?”. Esta é uma questão que tem perseguido a comunidade global de direitos humanos já há algum tempo, e uma recente enxurrada de artigos tem questionado a legitimidade das ONGs de direitos humanos e outras, contrapondo-as aos movimentos sociais ou populares, acusando-as de corrupção (DANA, 2013), criticando a “ONGzação” (JAD, 2014) e exaltando as virtudes do voluntarismo *versus* o “profissionalismo” (SURESH, 2014). Tais autores observam que, devido à dependência de doadores por parte das ONGs, suas agendas e perspectivas políticas são necessariamente afetadas e até mesmo subjugadas, e seus vínculos com a comunidade são enfraquecidos. Eles propõem que a sociedade civil deve se afastar da “ONGzação” para uma forma idealizada e mais “politicamente correta” de movimento popular mobilizado, a fim de ganhar legitimidade. Curiosamente, quase todos esses artigos focam os esforços da sociedade civil no Sul Global.¹

Há mais de vinte anos envolvido nesses debates na região árabe, eu discordo de algumas dessas afirmações, quer tratem de ONGs de direitos humanos ou de organizações da sociedade civil em geral. Essa discussão se concentrará mais sobre as experiências na Palestina, uma sociedade extremamente dependente de assistência e politicamente volátil, em que tais preocupações assumem uma importância maior e onde a defesa dos direitos humanos está intimamente entrelaçada com a política de resistência e libertação. Ao invés de postular proposições limitadas a uma ou outra alternativa, este artigo sustenta que é importante adotar uma atitude mais inclusiva, que reconheça a diversidade de abordagens como enriquecimento de componentes criativos e de apoio mútuo da sociedade civil. Na Palestina, a própria multiplicidade e variedade da sociedade civil talvez seja o único vislumbre de esperança em um ambiente político soturno.

*Este artigo é uma versão editada de dois artigos on-line anteriores do autor: “In defense of ‘professional’ human rights organizations”, publicado em 13 de janeiro de 2014 em OpenDemocracy/OpenGlobal-Rights, e “NGOs vs. Grassroots movements: A False Dichotomy”, publicado em 6 de fevereiro de 2014 em Al-Shabaka Palestinian Policy Network. Para informações sobre os artigos originais, ver a lista de bibliografia e outras fontes.

1 As ONGs são erradas por definição? E quão populares são os movimentos populares?

Na Palestina, uma questão levantada regularmente é que um dos resultados da assinatura dos Acordos de Oslo entre Israel e a Organização para a Libertação da Palestina (OLP), em 1993, foi uma mudança nas organizações da sociedade civil – de comitês de base “profundamente enraizados no movimento para libertação nacional” para ONGs intermediárias, dependentes de assistência, entre o global e o local (DANA, 2013). O cenário, no entanto, é mais sutil e complicado, e nosso entendimento sobre isso deve começar por questionar se os idealizados movimentos “de massa” eram realmente “de massa” e representaram uma agenda popular nacional, em vez daquela dos atores políticos concorrentes nos bastidores.

As ONGs já eram ativas bem antes de Oslo. Muitas das ONGs de desenvolvimento, direitos humanos e direitos das mulheres foram estabelecidas no início da década de 1980 e já faziam um trabalho muito bom, bem antes do aumento de financiamentos pós-Oslo. O fenômeno do “comitê popular” palestino dos anos 1970 e 1980, como os comitês de voluntários iniciados pela Universidade de Birzeit, os Comitês de Assistência Médica e de Assistência Agrícola e outros, também fez um excelente trabalho e ajudou a preparar o terreno para a primeira Intifada popular. Atores políticos, especialmente o Partido Comunista, iniciaram muitos desses comitês, mas ao final os vários partidos políticos da OLP estabeleceram também comitês rivais. Em certo ponto, tivemos três comitês de assistência médica e três comitês “de base” de mulheres, assim como outros comitês em outras áreas. Apesar do bom trabalho que esses comitês fizeram, eles não estavam isentos de elitismo político e manipulação do sentimento nacionalista para fins de mobilização partidária do partido político. Além disso, o êxito desses esforços de mobilização também pode ser questionado, tendo em vista a fragilidade desses movimentos nos dias atuais. As razões dessa debilidade devem ser estudadas no contexto de sua própria história e seus modos de funcionamento, ao invés de simplesmente responsabilizar a proliferação de ONGs melhor financiadas.

Outra questão mais difícil, dada a fragmentação política atual da sociedade palestina, é se há ou não uma “agenda nacional” unitária ou coerente para além de uma geral com a qual todos concordam: libertação da ocupação. As várias correntes e forças políticas na sociedade palestina – inclusive o Fatah, na Cisjordânia, o Hamas, na Faixa de Gaza, a esquerda em geral e até mesmo a “nova elite globalizada” – não necessariamente compartilham da mesma visão de futuro da sociedade palestina. Certamente elas devem ser capazes também de articular essas visões igualitariamente e oferecer ao público em geral as agendas concorrentes e caminhos para alcançá-las. Nesse sentido, defensores de direitos humanos ou do bem público também devem ter o direito de aderir ou não a qualquer uma dessas interpretações de uma “agenda nacional”. Alguns atores políticos podem discordar de uma visão de direitos humanos sobre um futuro em que parâmetros universais internacionalmente reconhecidos de direitos

humanos e de Estado de Direito possam entrar em conflito com definições mais restritas de direitos e liberdades com base em outros critérios.

Há a crítica de que as ONGs têm estruturas hierárquicas, em que o poder está concentrado nas mãos de uns poucos indivíduos que são apenas responsáveis perante seus Conselhos (isso se os Conselhos realmente existem ou funcionam como deveriam), e não perante sua comunidade. Esse não é um fenômeno novo na Palestina, nem mesmo na região, e não se limita às organizações não governamentais. Organizações da sociedade civil quase sempre reproduzem os modelos de liderança ao qual estão acostumadas. Na Palestina e em outros lugares, não é apenas o diretor de muitas ONGs que esteve em seu posto por 30 anos, mas também o chefe de Estado ou de um comitê local ou conselho, partido político e organização dos trabalhadores, entre outros. É equivocado tomar isso como um problema exclusivo das ONGs.

A presunção de que os movimentos sociais de alguma forma podem ser isentos de manipulação política e simplesmente operar por razões morais ou éticas mais elevadas não é necessariamente procedente. Na região árabe, muitos grupos de direitos humanos começaram como organizações associativas com um modelo de movimento social em mente. Muito rapidamente, e provavelmente por causa da falta de verdadeira participação política na região, as lutas pelo controle político ocorreram dentro dessas organizações, levando à paralisia e à ineficácia.

Por vezes as ONGs são acusadas de corrupção, desvio de verbas ou gastos excessivos com salários e despesas administrativas, em vez de “ajuda[r] uma vítima de estupro ou sobrevivente de tortura” (SURESH, 2014). Corrupção ocorre e requer vigilância diária, mas não é um problema exclusivo de organizações profissionalizadas e dependentes de recursos estrangeiros. Isso ocorre nos movimentos sociais, sindicatos, partidos políticos (é claro), organizações de desenvolvimento de base e, sim, também em organizações doadoras (LEBANON DEBATE, 2013). A corrupção é uma característica humana que deve ser combatida com traços humanos éticos mais elevados e com mecanismos de responsabilização e transparência. Entretanto, parece injusto considerar isoladamente as organizações dependentes de doação como endemicamente corruptas.

2 Agendas dos doadores e outras críticas

Outra sobreposição demasiadamente simplificada opõe as presumidas agendas globalizadas impulsionadas pelos doadores de ONGs contra a (novamente presumida) agenda nacional mais doméstica dos movimentos sociais populares. Certamente, houve uma série de questões relacionadas com o financiamento estrangeiro de esforços locais, inclusive a equiparação das prioridades dos doadores e as nacionais, as “listas negras” estabelecidas pelos Estados Unidos, a crescente dependência, entre outras; e o financiamento pode, naturalmente, ter um efeito, uma vez que os doadores chegam com suas próprias agendas e prioridades.

Na verdade, há política na filantropia de justiça social (AZZAM, 2005), que é uma das razões pelas quais, há cinco anos, muitos de nós criamos o *Arab Human Rights Fund* (Fundo Árabe de Direitos Humanos), a primeira filantropia regional para os direitos humanos, que leva sugestões de financiamento a partir de preocupações da base e também busca sensibilizar doadores internacionais.² Até o momento, no entanto, ainda estamos longe de alcançar o volume de financiamento concedido por doadores europeus e norte-americanos, uma vez que potenciais doadores nacionais continuam a temer serem associados ao que é percebido como uma questão “política”. Em muitos países de nossa região, uma autorização governamental é necessária até mesmo para levantar fundos localmente, quanto mais recebê-los do exterior. Essas questões, no entanto, são sintomas de problemas sociais e políticos mais amplos, e não das organizações em si.

Os doadores costumam concentrar suas prioridades de financiamento por suas próprias razões, algumas das quais são estratégicas, outras programáticas e algumas até mesmo políticas, e isso de fato afeta quais temas receberão financiamento em determinado ano. Sem dúvida, as ONGs devem pesquisar as prioridades das organizações doadoras antes de apresentar suas propostas, e muitas tomam decisões em conformidade. Infelizmente, nem todas as ONGs são capazes de negociar com seus doadores para obter apoio ao que consideram questões prioritárias, mas afirmar que as prioridades dos doadores corroeram a capacidade das ONGs palestinas de produzir planos baseados em prioridades nacionais (de novo assumindo que temos as mesmas prioridades nacionais) é injusto e ignora o empenho e trabalho árduo das ONGs palestinas. Para dar apenas um exemplo, como uma agenda externa de financiamento estrangeiro ao *Palestinian Center for Human Rights*, em Gaza, e à *Al-Haq*, em Ramallah, apresenta casos de crimes de guerra contra as autoridades israelenses na Europa? Devido a esforços criativos e corajosos de ONGs palestinas a esse respeito, e apesar de diplomatas covardes e tribunais da Grã-Bretanha e de outros países alterarem suas leis para evitar casos de crimes de guerra, oficiais israelenses periodicamente cancelam suas viagens por medo de instauração de processo criminal (PFEFFER, 2012).

Na verdade, o poder dos doadores de impor ativamente suas próprias prioridades ou pontos de vista sobre o trabalho das ONGs é mais limitado do que frequentemente é presumido. Para as organizações doadoras, sempre haverá críticas independentemente do que se faça (WAHL, 2014). Se os doadores são indulgentes com a falta de prestação de contas institucional, eles são acusados de apoiar a ineficiência, as estruturas não democráticas e o elitismo. No entanto, se eles se tornam muito insistentes ou “agressivos”, são acusados de interferir no trabalho de ONGs nacionais e impor sua agenda. Nossa atenção deve ser focada na responsabilidade das organizações em prestar contas e funcionar de forma eficaz e eficiente, além de serem claras e insistentes em sua própria agenda.

Não é tão fácil de perceber uma relação de causa e efeito no argumento de que as ONGs se tornaram executoras de agendas estrangeiras e que isso acontece à custa de outras formas mais nativas de formação da sociedade civil;

tal argumento exige uma prova muito mais evidente. É verdade que algumas pessoas optam por buscar dinheiro por meio da formação de ONGs, mas isso não significa que todas as ONGs são formadas dessa maneira, nem explica por que milhares de outras não aderiram ou abandonaram os “movimentos de massa”.

3 Assistência e ativismo político

Certamente o auxílio do qual a Palestina tornou-se dependente é uma dura realidade e as consequências que isso teve sobre o discurso e a direção do desenvolvimento e da política merecem muita pesquisa baseada em evidências. No entanto, precisamos aprofundar se a despolitização de projetos financiados específicos necessariamente conduz ou não à despolitização das ONGs ou da sociedade palestina como um todo, como tem sido alegado (DANA, 2013), ou se o discurso internacional de desenvolvimento ou a adesão a uma universalidade de parâmetros normativos, como exigido pelos direitos humanos, forçosamente retiram a legitimidade do que devem ser o discurso e as prioridades específicos da Palestina.

As organizações de direitos humanos têm sido alvo de grande parte dessas críticas, mas a evidência mostra o contrário. Isso ocorre precisamente porque seu ponto de partida é a universalidade e as normas internacionais de direitos e o poder moral e jurídico para reclamá-los contra a ocupação israelense, a Autoridade Palestina e o Hamas. As reivindicações das mulheres por igualdade devem ser subordinadas à luta nacional pela libertação (o usual “não agora, temos que lutar contra a ocupação”), ou será que as organizações de direitos das mulheres serão acusadas de “despolitização” se conduzirem um projeto – financiado por um doador internacional – para alinhar as práticas palestinas às normas internacionais de direitos das mulheres?

Mesmo que algumas ONGs de fato se tornem despolitizadas – o que não é *ipso facto* algo ruim –, isso não significa que toda a sociedade também o será. O trabalho e os sacrifícios do *International Solidarity Movement* de inspiração palestina, ou as organizações que documentam assentamentos e violações contra moradores ou demolições de casas e os efeitos do Muro do Apartheid, todos financiados por doadores internacionais, atestam o contrário.

Por vezes é afirmado que a produção de conhecimento também se deslocou em direção a uma “domesticação” neoliberal ou neocolonial da sociedade palestina em aceitar o processo de paz, e que precisamos revitalizar a pesquisa “anticolonial” e libertadora. O conhecimento é fundamental, e quanto maior a produção para informar políticas e construir abordagens de libertação e metodologias de resistência, melhor. Porém, temos de ter cuidado com nossos juízos de valor. O conhecimento deve ser fundamentado na verdade e em análise com credibilidade, independentemente se essa análise é baseada em estruturas coloniais, anticoloniais ou neocoloniais. Exigir que a produção de conhecimento e a pesquisa devam ser direcionadas ou seguir determinado modelo ou análise é um grave erro e uma forma de repressão e limitação sobre a livre investigação. O mundo das ideias e do debate exige criatividade que só pode vir da liberdade de investigação científica longe de exigências ideológicas estabelecidas.

4 Espaço para todas as abordagens

As críticas às ONGs são bem intencionadas e muitas delas, bem colocadas. É louvável e certamente tolerável o desejo de perceber as organizações da sociedade civil como centradas nas pessoas, participativas, democráticas e representativas de forma legítima e sustentável. Entretanto, é incorreto e injusto considerar iguais todos os componentes da sociedade civil e repudiar ONGs “profissionais” como meros instrumentos nas mãos de financiadores e executores de uma agenda política pós-Oslo. É gravemente problemática a alternativa de idealizar “movimentos populares”, sem considerar seriamente algumas das questões políticas e organizacionais por eles enfrentadas. Submeter as ONGs a uma abordagem mais histórica e empírica é uma ideia correta e importante (JAD, 2014), mas isso deve ser aplicado também aos movimentos populares. Há muito a se descobrir com a história desses movimentos e da realidade de seu trabalho nos dias atuais, e se pudermos aprender isso, talvez então nós possamos construir movimentos sociais que consigam representar e defender os interesses de suas comunidades, livres da manipulação política com ou sem financiamento.

Organizações da sociedade civil não devem ser submetidas a uma análise binária ou a soluções prescritivas. A luta pela justiça social pode ser reforçada quando os movimentos sociais de base adotarem os direitos humanos como instrumentos de *advocacy* para justiça social, democratização e uma ordem social mais justa e equilibrada. Na verdade, essa abordagem do movimento social pode existir lado a lado com defensores de direitos mais “profissionalizados” que trabalham em casos concretos de tortura, direito à terra, despejos forçados, violência contra as mulheres ou liberdade de expressão. Eles desempenham papéis diferentes e complementares.

No entanto, esperar que organizações de direitos humanos se tornem movimentos sociais pode ser mais difícil. O que distingue os direitos humanos de outros modos de trabalho e outros sistemas morais, políticos, religiosos ou sociais é que eles são jurídicos. Os direitos humanos *exigem* um sistema normativo e a defesa jurídica em defesa dos indivíduos e das comunidades. Embora seja certamente importante inculcar *valores* de direitos humanos em todos os aspectos da vida social e política, o que os tornam *direitos* é o sistema jurídico e a responsabilidade, não obstante as opiniões políticas pessoais de defensores ou autoridades. Isso requer um conjunto diferente de habilidades, que são igualmente importantes, como as competências de mobilização social. Dizer que um conjunto de habilidades é melhor, mais legítimo ou mais importante que outro seria fundamentalmente errado. Nós escolhemos onde focar de acordo com nossas inclinações e preferências, avaliações pessoais do que é mais eficaz e até mesmo nossas opiniões políticas.

Há espaço – na verdade, uma carência desesperada – para uma variedade de abordagens. Os atores da sociedade civil não precisam ser todos iguais, nem ter os mesmos objetivos, perspectivas políticas ou métodos de trabalho. Em vez disso, ideias e soluções criativas para os atuais problemas políticos, econômicos, jurídicos e sociais extremamente complicados podem vir de diferentes arenas,

diversas metodologias e a partir de um debate aberto, especialmente entre pontos de vista conflitantes.

Devemos confiar no poder das ideias e que colocá-las em prática vai revelar o que faz mais sentido ou o que funciona melhor em determinado momento. O sucesso do movimento *Boycott, Divestment and Sanctions* (BDS) se deve ao fato de que algumas pessoas tiveram uma grande ideia e isso se tornou um movimento global em razão do poder dessa ideia.³ No entanto, não é apenas errado, mas um grave erro afirmar neste momento que esta ou qualquer outra ideia é a *única* maneira de libertar a Palestina, e que outro trabalho por ONGs “institucionalizadas” em áreas como investigação jurídica, litígio, desenvolvimento ou capacitação é simplesmente o produto de agendas inspiradas por doadores. O mal-estar e fracasso da política nacional palestina e as estratégias de mobilização não devem ser atribuídos a outros; nem aos doadores internacionais que fazem o que fazem, nem às organizações nacionais que podem ser apoiadas por eles.

Atores palestinos de direitos humanos optaram pelo modelo institucional “profissional”, com um conselho de diretores ou administradores de autosseleção, em que eles podem desenvolver seu trabalho livre de interferência política partidária. Apesar de fazerem um trabalho muito bom, os debates continuam sobre suas “falhas” em estabelecer ou motivar movimentos sociais pelos direitos humanos. Ao mesmo tempo, temos visto mais e mais organizações de desenvolvimento no âmbito regional, como a ONG árabe *Network for Development*, adotarem a linguagem de direitos humanos e a abordagem baseada nos direitos.⁴

As revoltas árabes desde o início de 2011 revigoraram os movimentos sociais e políticos da região, em especial com a participação de jovens e das ferramentas tecnológicas trazidas por eles. No entanto, esses movimentos ainda não conseguiram criar uma alternativa democrática às ditaduras do passado, embora ainda estejam tentando. Pelo contrário, eles têm sido cada vez mais ameaçados e seus líderes estão sendo presos por manifestarem-se e protestarem, especialmente no Egito (REUTERS, 2014). Enquanto isso, as organizações “profissionais” de direitos humanos continuam a defendê-los e articular uma visão normativa sobre justiça social, política e jurídica. São “organizações profissionais” e podem não corresponder à capacidade de mobilização dos movimentos sociais; no entanto, elas fornecem análise e apoio jurídicos essenciais a serem adotados pelos movimentos sociais. Em vez de competirem entre si, os movimentos sociais precisam aliar-se a essas organizações “profissionais”; eles precisam uns dos outros.

É necessário um compromisso de autocritica em relação às questões abordadas, mas me parece que algumas (não todas) críticas são mal dirigidas e, na verdade, contradizem outros valores que devemos considerar preciosos: liberdade de expressar opiniões e funcionar da maneira que considerarmos melhor para servir nossas comunidades, e confiar no poder das ideias para influenciar a mudança e a cultura pública. A legitimidade deve ser adquirida como um resultado inerente daquilo que se faz, e não a partir de alguns critérios impostos ou de um conjunto de noções de representação que ditam uma ou outra forma de como a aceitação deve ser concedida. Não devemos ter que “representar” alguém para ganhar legitimidade ou para trabalhar para o bem público em direitos humanos ou outros campos de atuação.

REFERÊNCIAS

Bibliografia e outras fontes

- AZZAM, Fateh. 2005. The Arab Human Rights Fund - The Politics of Social Justice Philanthropy. *Alliance Magazine*, v. 10, n. 2, Jun.
- _____. 2014a. In defense of 'professional' human rights organizations. *openDemocracy*, openGlobalRights [online], 13 Jan. Disponível em: <<http://www.opendemocracy.net/openglobalrights/fateh-azzam/in-defense-of-professional-human-rights-organizations>>. Último acesso em: 20 mar. 2014.
- _____. 2014b. NGOs vs. Grassroots Movements: A False Dichotomy. *al-Shabaka Palestinian Policy Network*, al-Shabaka Commentary [online], 6 Feb. Disponível em: <<http://al-shabaka.org/ngos-vs-grassroots-movements-false-dichotomy>>. Último acesso em: 20 mar. 2014.
- DANA, Tareq. 2013. Palestinian Civil Society: What Went Wrong? *al-Shabaka Palestinian Policy Network*, Policy Brief [online], 15 Apr. Disponível em: <<http://al-shabaka.org/policy-brief/civil-society/palestinian-civil-society-what-went-wrong>>. Último acesso em: 20 mar. 2014.
- LEBANON DEBATE. 2013. Corruption Hits U.S. State Department's MEPI Program in Lebanon. *Lebanon Debate* [online], 4 Jun. Disponível (em árabe) em: <<http://www.lebanondebate.com/details.aspx?id=134993>>. Último acesso em: 20 mar. 2014.
- PFEFFER, Anshel. 2012. Fear of Arrest Still Prevents Israeli officials from Visiting Britain. *Haaretz*, 20 May. Disponível em: <<http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/fear-of-arrest-still-prevents-israeli-officials-from-visiting-britain.premium-1.433452>>. Último acesso em: 20 mar. 2014.
- JAD, Islah. 2004. The NGO-isation of the Arab Women's Movement. *IDS Bulletin*, Sussex University Press, v. 35, n. 4, pp. 34-42, Oct. Disponível em: <<http://www.ism-italia.org/wp-content/uploads/the-NGO-isation-of-arab-women-s-movements-by-islah-jad-2004.pdf>>. Último acesso em: 20 mar. 2014.
- REUTERS. 2014. Egypt convicts activists in one case, opens probe in another. *Reuters*, Cairo, 5 Jan. Disponível em: <<http://www.reuters.com/article/2014/01/05/us-egypt-activists-idUSBREA0407L20140105>>. Último acesso em: 20 mar. 2014.
- SURESH, V. 2014. Funds and Civil Liberties. *openDemocracy*, openGlobalRights [online], 6 Jan. Disponível em: <<http://www.opendemocracy.net/openglobalrights/v-suresh/funds-and-civil-liberties>>. Último acesso em: 20 mar. 2014.
- WAHL, Rachel. 2014. What's a funder to do? *openDemocracy*, openGlobalRights [online], 22 Jan. Disponível em: <<http://www.opendemocracy.net/openglobalrights/rachel-wahl/whats-funder-to-do>>. Último acesso em: 20 mar. 2014.

NOTAS

1. Que eu saiba, ninguém questiona a legitimidade de representação da *Human Rights Watch*, por exemplo, ou do Artigo 19, ou do *Center for Constitutional Rights*, exceto, talvez, alguns governos enfurecidos.
2. Ver *The Arab Human Rights Fund*, disponível em: <www.ahrfund.org>. Último acesso em: 31 jul. 2014.

3. Ver: Movimento *Boycott, Divestment and Sanctions*, disponível em: www.bdsmovement.net. Último acesso em: 31 jul. 2014.
4. Ver: ANND, disponível em: www.annd.org. Último acesso em: 20 jul. 2014.





MARIO MELO

Mario Melo, advogado equatoriano, trabalha há vinte anos na defesa dos direitos dos povos indígenas. Advogado no caso Sarayaku na Corte Interamericana de Direitos Humanos. Professor de Direito na Universidade Andina Simón Bolívar e Coordenador do Centro de Direitos Humanos da Pontifícia Universidade Católica do Equador.

Email: melo.napi@gmail.com

RESUMO

A partir de nossa própria experiência em litígio no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, defendemos neste artigo que a principal potencialidade da Corte Interamericana foi e continua sendo constituir uma tribuna para que as vítimas façam o peso moral de sua palavra ser sentido. São elas que, ao contar suas histórias, conseguem transmutar-se de vítimas em vencedores.

Original em espanhol. Traduzido por Evandro Lisboa Freire.

Recebido em março de 2014.

PALAVRAS-CHAVE

Corte Interamericana de Direitos Humanos – Vítimas – Defensores de direitos – Povos indígenas



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível *online* em <<http://conectas.org/pt/acoes/sur>>.

ARTIGO

VOZES DA SELVA NO ESTRADO DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

Mario Melo

1 Introdução

Quem representamos? Uma das questões fundamentais apresentada nesta edição da SUR. Pergunta-provocação; pergunta-desafio. Algo que, com frequência, nós, defensores de direitos humanos do Sul Global, deixamos de nos perguntar.

Somos os representantes nos altos tribunais de justiça internacional, a voz silenciada das vítimas das violações aos direitos humanos? Agimos, como em um ato de ventriloquia reversa, dizendo o que gostaríamos que digam nossos representados?

A partir de nossa própria experiência em litígio no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, argumentamos neste artigo que não fizemos nem uma coisa nem outra. Não emprestamos nossa voz às vítimas porque eles têm sua própria voz. Não falamos por elas, mas com elas.

Também sustentamos que a principal potencialidade da Corte Interamericana foi e continua sendo constituir uma tribuna para que as vítimas façam o peso moral de sua palavra ser sentido. São elas que, ao contar suas histórias, conseguem transmutar-se de vítimas em vencedores.

O papel dos defensores dos direitos é, humildemente, abrir o espaço para que isso aconteça e, no máximo, juntar nossas vozes às das vítimas para clamar por justiça.

Melhor que nos denominar representantes, deveríamos passar a nos denominar companheiros.

2 A Corte Interamericana e as novas vozes dos direitos humanos

A Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH a partir de agora), em

Ver as notas deste texto a partir da página 297.

seus 35 anos de história, tornou-se um espaço regional no qual são debatidos, sob a perspectiva dos direitos, os temas mais prementes da realidade americana. Seus avanços jurisprudenciais possibilitaram novos desenvolvimentos na teoria e na prática dos direitos humanos e são alimentados pelas contribuições que realizam as partes no litígio das causas.

A Comissão Interamericana e a Corte IDH fundamentam suas sentenças em métodos de interpretação que recorrem ao *Corpus Iuris* do Direito Internacional dos Direitos Humanos e, a argumentação jurídica das partes, geralmente, sustenta-se em frequentes referências aos padrões gerados pela jurisprudência do mesmo Sistema Interamericano e de outros sistemas de proteção de direitos.

Não é menos relevante apontar, porém, que a Corte IDH oferece às vítimas de violações de direitos humanos do continente americano a oportunidade de que seus casos sejam debatidos de modo oral e público perante o tribunal. As audiências deixam entrar ar fresco lá onde são guardados os temas incômodos para as sociedades e os Estados. Que os casos sejam ventilados na presença do tribunal e sob o olhar dos meios de comunicação e de todos os espectadores que desejem seguir as audiências na sala ou por meio da transmissão pela Internet, que atualmente é uma regra no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, contribui para que se aclarem situações que, com frequência, tentam ocultar-se do escrutínio público para proteger os seus responsáveis.

O simples fato de haver uma audiência é, por si, reparador para as vítimas (BERINSTAIN, 2009).

Quando a Corte IDH realiza uma audiência, possibilita um espaço privilegiado para que as pessoas cuja dignidade humana foi prejudicada pela violação aos seus direitos reconhecidos na Convenção Americana sobre Direitos Humanos compareçam perante esse alto tribunal e possam dizer sua verdade.

Por exemplo, um momento de especial importância na história da luta pela justiça para as vítimas das ditaduras do Cone Sul foi a declaração perante a Corte IDH de Macarena Gelman na audiência realizada em Quito, em novembro de 2010.

Ela relatou os impactos causados nas diversas dimensões de sua vida pelas circunstâncias do seu nascimento, que ocorreu enquanto sua mãe permanecia sequestrada por repressores, a supressão de sua verdadeira identidade ao ser entregue pelos assassinos de seus pais a uma família estranha para ser criada por esta como sua própria filha, o encontro com seu avô na idade adulta e o desconhecimento, até hoje, do paradeiro de sua mãe (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Gelman v. Uruguay*, 2011).

Não menos impactante deve ter sido, anos antes, em 2004, a audiência na qual tomaram a palavra diante da Corte IDH as mães de três das crianças mortas no incêndio do centro de reabilitação juvenil “Panchito López”, do Paraguai. Com imensa dor devem ter relatado à juíza e aos juízes, que então compunham o tribunal. As condições de superlotação e abuso extremo na qual transcorria a existência de seus filhos nessa instituição, até que um incêndio pôs fim ao deteriorado edifício e à vida de pelo menos nove crianças, incluindo as suas (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Centro de Reeducción del Menor v. Paraguay*, 2004).

Em cada um dos casos que a Corte IDH presenciou em audiência havia

peças que, com o coração dilacerado, desnudaram com seus testemunhos os recônditos da maldade humana. Com respeito e empatia foram ouvidas pelos juízes e pelas juízas as vozes das vítimas que são, sem dúvida, as novas vozes dos direitos humanos de nosso continente. Somente por tê-lo feito, a CIDH já justificou sua existência na história.

3 Os espíritos falando pela boca dos sábios

O autor destas linhas teve o privilégio, em julho de 2011, de exercer em conjunto com Viviana Krsticevick, diretora do Centro pela Justiça e pelo Direito Internacional (CEJIL), a representação do povo Kichwa de Sarayaku, da Amazônia equatoriana, na audiência perante a Corte IDH no julgamento do Estado do Equador.

Os fatos do caso estão relacionados à concessão por parte do Estado equatoriano a um projeto petrolífero que afetava 65% do território ancestral deste povo. Para realizar tal concessão, não se informou, não se consultou e não houve qualquer iniciativa para solicitar o consentimento do povo Sarayaku.

A presença da petrolífera no território de Sarayaku significou violência, dor e sacrifício para as pessoas da comunidade e a destruição e deterioração de elementos naturais de especial importância para a cosmovisão e a espiritualidade dos seus habitantes ancestrais. Árvores sagradas foram derrubadas e o próprio chão de sua selva foi perfurado e semeado com explosivos em uma extensão de 20 km², para realizar a exploração sísmica em busca de petróleo.

Difícilmente se poderia imaginar um cenário mais estranho para a vida cotidiana de um povo indígena, cuja casa é a selva amazônica e cuja cultura e cosmovisão os diferencia radicalmente da sociedade branco-mestiça moderna, que a sala de audiências de um tribunal internacional. Entretanto, até lá tinha de chegar uma delegação de vinte índios sarayaku, incluindo homens, mulheres, jovens, idosos e um bebê com poucos meses de vida, superando todo tipo de dificuldade, para participar daquele momento-chave no qual os representantes do Estado equatoriano responderiam por tudo que fizeram seu povo sofrer.¹

Para chegar a esse ponto, eles tiveram de enfrentar sete anos de processo perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e mais um ano e meio diante da Corte. Porém, para Sarayaku valeu a pena sua ativa espera pela justiça.

A meu ver, o momento mais importante do litígio no caso *Povo Kichwa de Sarayaku v. Equador* aconteceu quando dom Sabino Gualinga, *yachak*, líder espiritual de Sarayaku, com passo firme, apesar de seus 92 anos de idade, subiu ao estrado e tomou a palavra perante a Corte.

Dom Sabino teve que revelar aos juízes algo acerca do que seu povo não gosta de falar. Só ele poderia mostrar à Corte a faceta mais dolorosa e perturbadora do drama que gerou a presença indesejada de uma companhia petrolífera em seu território. Nenhum outro meio de prova praticado perante a Corte poderia atestar a dimensão mais profunda do dano cometido contra um povo que viu estranhos entrarem em seu território protegidos por pessoal armado do Exército para semear em sua Terra Mãe, a 12 m de profundidade, em 467 pontos, a 100 m de distância entre uma carga e outra, um total de 1.433 kg de explosivos de alta potência para

explodi-los em busca de petróleo (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku v. Ecuador*, 2012, para. 101).

Ao responder o interrogatório acerca dos impactos que as atividades da companhia petrolífera produziram no território de Sarayaku, dom Sabino mencionou que metade dos *donos da selva* já não estava mais lá.

*Sarayaku é uma terra viva, disse elea, é uma selva vivente. Há ali árvores e plantas medicinais e todo tipo de seres... Muitos se esconderam, outros morreram quando houve explosão. São eles que sustentam a selva, o bosque. Se as coisas forem destruídas em demasia, as montanhas também serão derrubadas... Todos aqueles que querem causar danos não sabem o que estão fazendo. Nós, sim, sabemos, porque vemos tudo isso.*²

Ele também contou a história de outro *yachak*, o ancião Cesar Vargas, que teve sua árvore de poder, chamada Lispungo, destruída pelos trabalhadores da companhia petrolífera:

Em um lugar chamado Pingullo estavam as terras do sr. Cesar Vargas, ali ele existia com suas árvores, ali estava tecida em forma de fios o modo como ele podia curar, quando derrubaram essa árvore Lispungo, lhe causaram enorme tristeza (...) Quando derrubaram essa grande árvore Lispungo, que ele tinha em forma de fios, ficou extremamente triste e sua esposa morreu, e depois morreu ele, também morreu um filho, depois outro filho e agora só restaram duas filhas.

(CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku v. Ecuador*, 2012, nota 290).

A Corte avaliou seu testemunho e considerou que “para os sarayaku, a destruição de árvores sagradas por parte da companhia, como a árvore ‘Lispungo’, significou uma vulneração de sua cosmovisão e de suas crenças culturais”. Os danos causados pela operação petrolífera no território de Sarayaku tiveram como resultado o fato de que:

Na cosmovisão do povo, os espíritos que eram donos desse lugar sagrado deixaram o local, causando sua esterilidade, que, por sua vez, é associada pelos sarayaku à esterilidade material do sítio e à fuga permanente dos animais dessa região, até que a espiritualidade do lugar seja restaurada.

(CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku v. Ecuador*, 2012, para. 218).

Essa não foi a primeira vez que uma testemunha explicou à Corte os impactos que as violações aos direitos humanos provocam na espiritualidade dos povos tradicionais. Assim, por exemplo, na audiência do caso *Moiwana vs. Suriname*, a testemunha Erwin Willemdam relatou como a possibilidade dos membros da comunidade voltarem a viver em seu lugar se concretizava, porque foi feita justiça aos seus familiares mortos em um massacre.

Os membros da comunidade acreditam que enquanto aqueles que morreram em Moiwana não forem vingados, suas almas não estarão em paz. Além disso, enquanto os corpos não receberem um enterro apropriado, haverá consequências negativas para os vivos. A testemunha tem medo desses espíritos furiosos.

(CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Moiwana v. Surinam*, 2005).

Não é sempre que aqueles que administram a Justiça nos sistemas jurídicos ocidentais dão ouvidos aos depoentes que defendem que os danos levados à Justiça envolvem a morte ou o desaparecimento dos seres espirituais ou a ira dos espíritos de seus antepassados. Os juízes e as juízas da Corte Interamericana não só ouviram mas se esforçaram para compreender e dimensionar a dor causada às pessoas por sentirem que os seres espirituais nos quais depositam sua fé e sua confiança para a manutenção de uma ordem harmônica os abandonou, ou que a morte violenta, injusta e impune de seus entes queridos deixam os espíritos de seus ancestrais em estado de ira, o que os torna uma ameaça para elas. Nesses casos, a Corte avaliou esses elementos ao declarar as responsabilidades dos Estados pela violação aos direitos humanos e estabelecer medidas reparatorias.

No caso Sarayaku, a Corte reconheceu:

a importância que tem os lugares de valor simbólico para a identidade cultural do povo sarayaku e sua cosmovisão, como sujeito coletivo, vários dos testemunhos e das perícias produzidos durante o processo indicam a forte ligação entre os elementos da natureza e da cultura, por um lado, e as dimensões existenciais de cada membro do Povo.

(CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku v. Ecuador*, 2012, para. 219).

(...) A Corte considera que a falta de consulta ao povo sarayaku afetou sua identidade cultural, porque não há dúvida de que a intervenção e a destruição de seu patrimônio cultural implica uma grave falta de respeito à sua identidade social e cultural, aos seus costumes, às suas tradições, à sua cosmovisão e ao seu modo de viver, causando, naturalmente, grande preocupação, tristeza e sofrimento entre os membros deste Povo.

(CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku v. Ecuador*, 2012, para. 220).

4 A Corte vai à selva

Foi um fato histórico que, logo após a audiência pública realizada em 2011, a CIDH tenha decidido fazer uma diligência no território do povo de Sarayaku, em 21 de abril de 2012. Para tanto, foi delegado ao seu presidente, Diego García Sayán, e à juíza Radhis Abreu viajar até a comunidade e colher testemunhos dos habitantes em seu próprio território. Foi a primeira vez que os juízes foram até a casa das vítimas para falar com elas.

O desenrolar da diligência foi extraordinário. José Gualinga, *Tayak Apu* (presidente) de Sarayaku, colocou a situação em perspectiva quando, em suas palavras ao receber os visitantes, sinalizou que esse dia era aguardado pelo seu Povo desde tempos imemoriais, pois os *tayak*, os fundadores míticos de seu povo, ao chegar pelo rio Bobonaza ao local onde agora se encontra a comunidade, tomaram *ayahwasca* e tiveram a visão de que, um dia, chegariam ali grandes chefes sábios que resolveriam um grave problema de seu povo. Por isso, Sarayaku foi fundada nesse sítio.

A Corte ouviu testemunhos de moradores de Sarayaku, homens e mulheres de todas as idades. Pela primeira vez em sua história, o mais alto tribunal de Justiça das Américas deu ouvidos às vítimas indígenas em seu próprio território. Ao fazê-lo, a Corte IDH dava um salto adiante frente o cumprimento do princípio da imediação. Naquela oportunidade, o Estado equatoriano reconheceu sua responsabilidade e o povo de Sarayaku refletiu em assembleia para dar sua resposta, no mesmo dia, aos juízes e ao Estado, aceitando e avaliando sua resignação, mas pedindo à Corte que emitisse a sentença aguardada.

5 Fechando um ciclo

Para a vítima, levar a cabo medidas legais em nível nacional e internacional implica um enorme esforço. A primeira vitória consiste em apresentar uma denúncia, superando os sentimentos de medo, vergonha e impotência que, com frequência, dominam aqueles que sofreram, em sua própria pele ou na de seus entes queridos, atos que afetam seriamente sua dignidade. Denunciar às autoridades os perpetradores, dar prosseguimento aos trâmites das denúncias, são atividades que ajudam a reconstituir a personalidade afetada pela violação de direitos.

Quando a vítima é coletiva, como no caso do povo de Sarayaku, o processo de reivindicação de direitos contribuiu para fortalecer a coesão social entre seus membros e para se agarrar à identidade étnica.

Os habitantes de Sarayaku tiveram de enfrentar uma invasão armada de seu território entre 2002 e 2003, quando os trabalhadores da companhia petrolífera e os soldados entraram na selva para instalar explosivos. Para isso, tiveram de constituir os chamados Acampamentos de Paz e de Vida: pequenos grupos de membros da comunidade, inclusive mães com seus filhos pequenos, que adentravam o bosque para interceptar as partidas de trabalhadores e do pessoal armado, a fim de evitar que destruíssem seu território, mesmo que tivessem arriscando sua integridade ou sua vida.³

As penúrias que tiveram de enfrentar, os insultos, as ameaças, as agressões, a pressão implacável da companhia petrolífera, de diversas autoridades do Estado que não perderam qualquer oportunidade para pressioná-los, denegri-los e desqualificá-los por seu posicionamento antipetróleo, que, normalmente, é identificado como contrário ao “interesse nacional”, deixou, sem dúvida, uma profunda marca na sua identidade em nível individual e coletivo.

O processo perante a Justiça interamericana serviu para que Sarayaku canalizasse de modo positivo, criativo e não violento sua necessidade de reivindicação

e de justiça, graças ao protagonismo assumido por seus líderes diante do caso e ao acompanhamento permanente de suas bases.

As audiências realizadas na sede da Corte, em São José da Costa Rica, e na comunidade de Sarayaku foram sentidas, de alguma forma, como um ponto de chegada. A perseverança para seguir no caso por quase uma década sem se deixar vencer pelos custos, pelas distâncias e pelas dificuldades justificou-se por esses momentos em que as pessoas comuns do Povo puderam contar sua verdade, vendo o rosto de quem representava o Estado que deixou de protegê-los e que entregou, pelas suas costas, o seu território sagrado a uma empresa para transformá-lo em um campo petrolífero.

Minha impressão é que a transcendência daquele ato de fechar um ciclo com o ritual de dizer o que se sentia por dentro durante quase uma vida inteira perante os juízes, é ilustrado pela história de Rumi.

Quando a mãe de Rumi, como dirigente de seu povo em 2003, foi colocada à frente de um grupo de mulheres nos Acampamentos de Paz e de Vida, ele, com apenas 8 anos, caminhava pela selva de mãos dadas com sua mãe. Outro jovem de Sarayaku, então estudante de comunicação e cineasta amador, conseguiu documentar a militarização do território de seu povo com uma câmera de vídeo e produziu o documentário *Sou Defensor da Selva* (SOY DEFENSOR..., 2003) que serviu como prova diante da Comissão Interamericana e, também, ganhou diversos prêmios internacionais. Esse documentário termina com a imagem de um menino que leva escrito em seu peito nu a frase que deu título ao vídeo.

Nove anos mais tarde, na Casa da Assembleia de Sarayaku, onde ocorreu a audiência do caso perante a CIDH, um adolescente de 17 anos foi chamado ao estrado. Estava vestido, como a maioria dos garotos de sua idade na comunidade, com *jeans*, camiseta e tênis. Somente a pintura facial e o *llauto*, o laço que tinha na frente, indicavam sua origem étnica. Nos cinco passos que tinha de percorrer entre o lugar onde estava sentado e o lugar dos depoentes, frente a frente com os juízes, tendo à sua esquerda os representantes do Estado e à sua direita os advogados de seu povo, faz uma pausa e, diante de um enxame de fotógrafos, tira a camisa e mostra-se pronto para fazer sua voz ser ouvida, assim, com o peito nu, tal como quando criança captou a câmera enquanto acompanhava sua mãe na defesa do território.

Ele não disse nada e isso não fez falta, mas esse gesto viril, ancestral, estabeleceu uma sintonia entre os presentes e a transcendência que esse momento tinha para ele. Sem dúvida, dar essa declaração, dizer o que pensava e sentia depois de toda uma jovem vida de luta, significava fechar um ciclo para seguir em frente.

6 Considerações finais

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos tem sido, desde sua criação, um espaço de encontro. Nele se encontram a tradição jurídica do *Common Law*, em que se formam alguns juízes, juízas, comissários e comissárias e os litigantes que atuam ombro a ombro no sistema com seus colegas formados na tradição jurídica europeia continental.

Encontram-se os Estados e as vítimas, em um diálogo difícil, conflitivo,

mediado pelos órgãos do sistema, pela comissão e pela Corte IDH, mas que sempre se mostra frutífero.

Encontram-se linguagens. A linguagem jurídica dos litigantes e dos juízes com as linguagens dos especialistas em outras disciplinas que auxiliam na resolução dos casos: psicólogos, antropólogos, médicos, economistas etc. Encontram-se, ainda, com a linguagem do ativismo e dos meios de comunicação.

Mas, acima de tudo, encontram-se com a linguagem das vítimas. Daqueles que falam em primeira pessoa da sua dor, de seu sofrimento, de seu clamor por justiça. A linguagem daqueles que sofreram tortura, dos familiares de pessoas desaparecidas, dos idosos que perderam suas pensões ou seus empregos de forma injusta, dos indígenas e de outros povos tradicionais. A linguagem das mulheres encontra-se com a dos homens. Com a dos jovens e das crianças. Todas estas são as linguagens de direitos humanos.

A riqueza do intercâmbio de vivências fortalece as vítimas ao fazê-las sentir que não estão sozinhas. Ali, ao seu lado, estão seus defensores, menos para representá-las que para ser seus companheiros de luta.

REFERÊNCIAS

Referências e outras fontes

BERINSTAIN, C.M. 2009. **Diálogo sobre la reparación**. Quito. Ministerio de Justicia del Ecuador.

LOS DESCENDIENTES del Jaguar. 2012. Dirección: Eriberto Gualinga, Mariano Machain, David Whitbourn. Producción: Sarayaku y Amnistía Internacional. Ecuador/Inglaterra. (29 min). Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=MisSLxg7vLk&hd=1>>. Último acesso em: jun. 2014.

SOY DEFENSOR de la selva. 2003. Dirección: Eriberto Gualinga. Producción: Comunidad de Sarayaku y Eriberto Gualinga. Ecuador. (20 min). Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=gvYwTmO6gZM&hd=1>>. Último acesso em: jun. 2014.

Jurisprudência

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. 2004. Sentencia de 2 de septiembre, **Caso Centro de Reeducción del Menor v. Paraguay**.

_____. 2005. Sentencia de 15 de junio, **Caso Moiwana v. Surinam**.

_____. 2011. Sentencia de 24 de febrero, **Caso Gelman v. Uruguay**.

_____. 2012. Sentencia de 27 de junio, **Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku v. Ecuador**.

NOTAS

1. Para saber mais sobre a presença da delegação de Sarayaku na audiência da Corte Interamericana de julho de 2012, recomendo assistir ao documentário *Os Descendentes do Jaguar* (LOS DESCENDIENTES..., 2012).

2. Recomendamos assistir ao testemunho completo de dom Sabino Gualinga no vídeo postado pela

Corte Interamericana. Disponível em: <<http://vimeo.com/26136863>>. Último acesso em: jun. 2014.

3. Ver testemunho de Marlon Santi na audiência perante a Corte Interamericana, realizada em São José da Costa Rica. Disponível em: <<http://vimeo.com/28835695>>. Último acesso em: jun. 2014.



ADRIAN GURZA LAVALLE

Adrian Gurza Lavalle é Professor Doutor do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP) e pesquisador do Centro de Pesquisa, Inovação e Difusão de Estudos da Metrópole (CEM) e do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), onde coordena o Núcleo de Pesquisa Democracia e Ação Coletiva. Realizou pós-doutorado no *Institute of Development Studies* (2005), doutorado em Ciência Política na Universidade de São Paulo (2001), mestrado em Sociologia na *Universidad Nacional Autónoma de México* (UNAM) (1994) e graduação em Ciência Política e Administração Pública, também na UNAM (1991).

E-mail: gurzalavalleadrian@gmail.com

RESUMO

O debate sobre as condições de legitimidade da atuação das ONGs de defesa de direitos humanos tem recebido atenção cada vez maior nos últimos anos. Falar em nome de grupos impossibilitados de delegar ou constituir representação é um velho dilema, mas a elaboração de respostas contemporâneas requer um ponto de partida que *não* assuma uma sinonímia entre representação política e governo representativo. Deste modo, ampliam-se os critérios que dirimem a legitimidade ou ilegitimidade da atuação de tais atores. Não há respostas fáceis, e este artigo visa esclarecer analiticamente os desafios a serem enfrentados por qualquer tentativa de resposta, bem como iluminar as circunstâncias históricas que conferem sentido a tal indagação.

Original em português.

Recebido em março de 2014.

PALAVRAS-CHAVE

Direitos humanos – Legitimidade – Representação – ONGs



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível *online* em <<http://conectas.org/pt/acoes/sur>>.

ARTIGO

ONGS, DIREITOS HUMANOS E REPRESENTAÇÃO*

Adrian Gurza Lavalle

As organizações não governamentais (ONGs) de defesa de direitos humanos têm refletido – nos anos recentes com maior frequência – sobre as condições de legitimidade da sua atuação, sendo por vezes instadas a justificá-la a financiadores ou vozes céticas ou críticas. Algo mudou na posição da fala desses atores que se veem defrontados com exigências de legitimidade mais demandantes. Afinal, as práticas de *advocacy* são comuns pelos menos desde o século XIX, mas as demandas sobre os fundamentos da legitimidade da atuação daqueles que advogam ganharam centralidade nos últimos anos. Aquilo que mudou excede as fronteiras do âmbito da defesa dos direitos humanos e remete ao crescente debate sobre a pluralização de formas extraparlamentares e não estatais de representação. Por isso, esta discussão é uma fonte rica para se ensejarem respostas às demandas de legitimidade de organizações civis no campo dos direitos humanos.

Neste artigo, aborda-se a discussão sobre a legitimidade de práticas de representação não consentidas. Na primeira seção, mostra-se que essas práticas guardam um velho dilema: representar os silenciados. Faz-se uso da formulação deste dilema por Joaquim Nabuco, no século XIX e da resposta que ele ofereceu: o oxímoro “delegação inconsciente”. A partir dessa análise, considera-se mais frutífero, em vez de lançar mão de novo oxímoro, esclarecer analiticamente os desafios a serem enfrentados por qualquer tentativa de resposta, bem como iluminar as circunstâncias históricas que conferem sentido à indagação sobre legitimidade de práticas de representação. Eis o propósito das segunda e terceira seções.

Na segunda seção, privilegia-se o registro conceitual, utilizando, por conveniência à argumentação, o modelo de agir no interesse de alguém, de Hanna Pitkin. A conveniência reside no fato de se tratar de um modelo não apenas conhecido e influente no campo das teorias da representação, mas um dos poucos com amplo reconhecimento que *não* assume uma sinonímia entre representação política e governo representativo – centrado na representação eleitoral. Pressupor tal sinonímia

*O conteúdo deste artigo se nutre de pesquisa financiada pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEBRAP, USP), processo nº 2013/07616-7, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas são de responsabilidade do autor e não necessariamente refletem a visão da FAPESP

leva a julgar formas de representação extraparlamentares com critérios adequados à avaliação da atuação de partidos políticos. Sabe-se, *a priori*, que organizações civis não são equivalentes funcionais nem institucionais de partidos políticos, pelo que a avaliação das funções de representação política das primeiras com base em parâmetros adequados aos segundos leva a vereditos previsíveis e, por vezes, triviais.

Na terceira seção examinam-se algumas implicações do modelo de Pitkin para a defesa de direitos fundamentais e as suas posições de fala nas arenas nacionais e internacionais. À guisa de conclusão, nota-se que o debate sobre a pluralização da representação política constitui um bom ponto de partida para se pensar na representação exercida por organizações de direitos humanos.

1 Um velho dilema: representar os silenciados

Agir discursivamente em público para resguardar os interesses fundamentais de alguém que não pode erguer a voz para se defender – mas que, se pudesse, hipoteticamente, assim o faria – é a um só tempo uma escolha nobre e desconcertantemente dilemática. Organizações da sociedade civil comprometidas com a defesa dos direitos humanos ocupam a posição por vezes desconfortável de quem fez essa escolha.¹ O dilema as antecede e, nestas terras, recebeu formulação dramática há mais de um século, em um dos textos políticos mais notáveis entre aqueles que vieram à luz no século XIX: *O Abolicionismo* – redigido na íntegra em Londres e editado em 1883. No intuito de justificar publicamente a missão política do partido abolicionista, e pautado pelo respeito aos princípios liberais, Joaquim Nabuco colocou-se na difícil situação de identificar a fonte genuína da autoridade que lhe permitia advogar em nome de outrem: de um lado, os valores universais conferiam dignidade a um discurso humanitário; mas, do outro, a atuação política requeria, por parte dos “representados”, o conhecimento e a aceitação expressa desses valores e dos direitos deles derivados, assim como algum mecanismo de delegação – ainda que hipotético. A resposta por ele oferecida é espantosa: “O mandato abolicionista é uma dupla delegação [dos escravos e seus filhos], inconsciente da parte dos que a fazem, mas, em ambos os casos, interpretada pelos que a aceitam como um mandato a que não se pode renunciar.” (NABUCO, 2000 [1883]). Mesmo que em defesa da realização dos imperativos práticos inscritos nos ideais universalistas modernos – agir em defesa da liberdade e da igualdade –, o abolicionista é obrigado a lançar mão de expedientes engenhosos para demonstrar a legitimidade de suas propostas e contornar o perverso paradoxo de representar homens silenciados, sem opinião pública que pudesse ser mobilizada para alicerçar qualquer delegação de interesses – muito menos fundamentar processos de autorização da representação.

A figura de uma “delegação inconsciente”, mediante a qual os escravos e seus filhos – os ingênuos – investiam presuntivamente de poderes irrenunciáveis os adeptos da causa abolicionista, conjuga exemplarmente os elementos que tornam dilemática a atuação de organizações de defesa dos direitos humanos no mundo contemporâneo. Em certas circunstâncias, agir com propósitos elevados torna-se passível de objeção, inclusive em nome dos beneficiários de tais propósitos; no entanto, calar-se não é uma opção empática em relação àqueles que têm sido

silenciados ou que, hipoteticamente, poderiam repudiar sua própria situação se gozassem de condições reais de escolha.

Há pelo menos três elementos conjugados nessa figura que aqui interessam. Em primeiro lugar, e diferentemente da defesa direta de interesses que podem ser afirmados genuinamente como particulares, advogar em nome de outrem em público exige o uso da razão pública, quer dizer, de argumentos factualmente sustentáveis e moralmente razoáveis.² Em *O Abolicionismo* esquadriharam-se as consequências deletérias da escravidão – fatos – e denunciou-se a imoralidade da mesma; entretanto, a “delegação inconsciente” é aventada com intuito diferente, a saber, lidar com a questão da legitimidade.

Assim, em segundo lugar, o uso da razão pública torna-se insuficiente quando a esfera na qual os fatos aventados e a persuasão moral ensejada demanda uma legitimidade que não pode se justificar apenas porque o diagnóstico empírico é correto ou porque as causas ou os interesses defendidos são moralmente justos. Em outras palavras, há diferenças cruciais entre *advocacy* e representação, pois apenas da segunda se espera uma forma de legitimidade derivada do consentimento do representado. O estranhamento suscitado pela “delegação inconsciente” deriva, precisamente, do fato de um consentimento desprovido de ciência por parte de quem o confere constituir um oxímoro.

Em terceiro e último lugar, embora *advocacy* e representação compreendam o exercício da razão pública na defesa de causas e interesses, a posição da fala difere em cada um destes casos; no segundo deles, a fala destaca-se por ser mais institucionalmente estruturada e por definição dirigida a esferas públicas formais – notadamente às casas legislativas, mas não só.

Não há respostas fáceis para dirimir a legitimidade de práticas de representação não consentidas. No entanto, ao invés de lançar mão de novo oxímoro – mesmo se eventualmente engenhoso –, é analítica e politicamente mais proveitoso elucidar os termos que parecem mais adequados para ensejar respostas plausíveis, bem como as circunstâncias históricas que tornam premente a procura de tais respostas. As próxima seção analisa o modelo de agir no interesse de alguém, de Hanna Pitkin, uma das formulações teóricas mais utilizadas na literatura para pensar a representação política e que permite evidenciar os limites inerentes à representação política em si – independente de ela ser exercida por partidos políticos ou outros atores como, por exemplo, organizações de defesa de direitos humanos. Por fim, na terceira seção examina-se, algumas implicações do modelo de Pitkin para a defesa de direitos fundamentais por organizações civis no campo dos direitos humanos nos âmbitos nacional e internacional diante do cenário de pluralização da representação política.

2 Agir em nome de alguém

Organizações não governamentais internacionais dedicadas à defesa de direitos humanos têm sido promotoras ativas da defesa de direitos de minorias, recomendando amplamente a institucionalização de mecanismos de representação desses grupos sociais – como grupos – nas suas respectivas sociedades, mas elas

próprias não poderiam invocar uma legitimidade de tipo identitária no desempenho de suas funções— tal e como fariam mulheres ou negros defendendo publicamente agendas de igualdade de gênero ou contra a discriminação racial. A elas cabe a figura de um ator que age em nome ou no melhor interesse de alguém, inscrita nas modalidades de representação propriamente políticas examinadas por Pitkin (1967) no seu livro seminal *O conceito de representação*. Invocar afinidade, solidariedade ou compromisso com a causa dos direitos humanos poderia ser argumento persuasivo para justificar o exercício de atividades de *advocacy*, mas, em que pese seu eventual caráter genuíno, estes motivos são insuficientes quando a *advocacy* torna-se representação. Conforme já mencionado, algo ocorreu na posição da fala das organizações civis e, por isso, é imprescindível elaborar outras respostas. Esse “algo”, a pluralização da representação política, será abordado na próxima seção, mas antes cabe explicitar as exigências e desafios próprios à representação política.

Sabe-se que Pitkin ordena as diferentes noções e manifestações de representação em três grandes modelos – formal, *standing for* (pôr-se no lugar de) e *acting for* (atuar por ou no interesse de) –, cada um dos quais contendo diversas visões e teorias da representação. A maior diversidade de noções encontra-se presente no modelo *acting for* – o mais complexo dos três –, a ponto de a autora oferecer cinco famílias de metáforas,³ embora trabalhe sistematicamente apenas duas teorias da representação como atividade no interesse de alguém, ambas desenvolvidas no século XVIII e de índole antagônica, presentes na obra de Edmund Burke e dos Federalistas.

Os elementos comuns internos das diversas noções de representação reunidas no terceiro modelo de *acting for* podem ser esclarecidos mediante a caracterização do que chamo de *regime de correspondência* inerente ao modelo. Tal regime consiste nos critérios que regem a relação entre representação e representado e tornam a representação uma expressão admissível do representado, conferindo-lhe representatividade. Por outras palavras, esse conjunto de critérios define em que termos se espera que a representação corresponda explícita ou implicitamente ao representado, demarcando aquilo que pode ou não ser considerado propriamente como representação. Em Pitkin, a caracterização do regime de correspondência é o saldo do trabalho de comparação entre manifestações, usos linguísticos e metáforas da representação à busca das pistas para julgar em que termos a ação de alguém – ONGs de defesa de direitos humanos, neste caso – pode ser plausivelmente considerada uma ação de representação.

As metáforas e noções de representação que remetem à atuação de alguém em nome de um agente ou no cuidado de um paciente são caracterizadas por Pitkin como modalidades de representação ativa e substantiva, pois sua especificidade consiste em atentar tanto para uma prática e as ações que dela se esperam, quanto para a substância ou conteúdo que deve ser realizado – a saber, agir no melhor interesse do representado. Isto é que caracteriza a representação propriamente política, quer dizer, espera-se que a representação, claramente executada graças à intermediação de um representante, contemple o bem-estar do representado e suas preferências. O compromisso com a ação no melhor interesse do representado especifica um cânone quanto ao conteúdo, e, por isso, a representação política em Pitkin é substantiva.

A “substância da atividade de representar”, adverte Pitkin (1967, p. 155), parece supor a ação de um representante que age com independência, envolvendo discricionariedade e certamente ponderação, mas de maneira responsiva e fazendo coincidir tal ação com os desejos do representado, que, por sua vez, também é considerado independente e com capacidade de julgar a ação do representante e, eventualmente, de discordar e se opor a ele (PITKIN, 1967, p. 155, 209). A despeito da dupla independência ser uma fonte potencial de conflito, ele não pode ser permanente ou, de modo mais enfático,

não deve normalmente ocorrer [...] ou se acontecer, uma explicação se faz necessária. Ele [o representante] não deve encontrar-se persistentemente em desacordo com os desejos do representado sem uma boa razão em termos do interesse do representado.

(PITKIN, 1967, p. 209).

O modelo de representação política estribado em uma fonte potencial de conflito – a dupla independência – traz consigo um regime de correspondência explícito e exigente, mas de exequibilidade complexa. Afinal, busca-se conciliar os desejos do representado com a ação discricionária do representante em uma relação que conceda autonomia a ambos. Uma definição de representação concebida nesse registro apresenta duas limitações sérias rapidamente advertidas por Pitkin: os efeitos corrosivos do conflito e seu caráter demasiadamente permissivo quanto àquilo que conta como representação – o que implica simultaneamente uma capacidade de demarcação fraca daquilo que pode ou não pode ser considerado representação.

Primeiro, tal modelo torna a representação um fenômeno particularmente frágil e prestes a se desmanchar o tempo todo diante do conflito, a não ser que se assuma alguma possível conciliação entre os desejos do representado, sempre voláteis, e alguma manifestação de bem-estar com maior fixidez – tipicamente, interesses – que possa balizar as ponderações do representante. Segundo, ainda se a conciliação entre desejos do representado e ações do representante for assumida como plausível, a definição apenas estabelece fronteiras largas dentro das quais pode ocorrer a representação política, abraçando concepções muito variadas, inclusive antagônicas ou incompatíveis de um ponto de vista normativo – tais como concepções substitutivas ou paternalistas, técnicas ou cientificistas, democráticas ou plebeias. Assim, o regime de correspondências da representação política carece de distinções para crivar as formas indesejáveis das desejáveis. Note-se, tal carência é inerente à representação política, e não a conjuntos específicos de atores que a exercem – sejam eles partidos políticos ou não.

3 Agir na defesa de direitos fundamentais e a posição da fala dos atores nas arenas nacionais e internacionais

Conforme corretamente compreendido por Pitkin, as fronteiras da representação política são largas e abrigam diversas formas de representação. A variação dessas formas pode obedecer, conforme Pitkin aponta (1967, pp. 210-215), a aspectos

aparentemente secundários do ponto de vista da definição abstrata do conceito, mas em nada triviais pelas suas consequências sobre a qualidade de representação. Trata-se do entendimento abraçado por diferentes autores e atores quanto a três aspectos cruciais: o que é ou deve ser representado, as qualidades supostas no representante e no representado, bem como as características da classe de decisões tomadas pelos representantes. Assim, mesmo tratando-se de modalidades de representação política, certas compreensões que enfatizam interesses “objetivos” ou gerais – “a nação”, por exemplo – atribuem ao representante sabedoria ou alguma qualidade elevada como característica distintiva ou entendem que a natureza das decisões a serem tomadas é essencialmente técnica ou científica. Em consequência, tenderão a animar ou promover modalidades de representação substitutivas ou paternalistas, em que o representante acredita saber melhor do que o representado o interesse deste último e, por isso, não precisa consultá-lo, mas apenas cuidar dele.

O trabalho das ONGs de defesa de direitos humanos distingue-se, em relação a esses três aspectos, pela proeminência e precedência incondicional concedida aos direitos fundamentais. A conciliação lógica entre representante e representado segue tais proeminência e precedência. O parâmetro de bem-estar do representado encontra aqui uma cristalização de notável fixidez – a rigor, praticamente invariante, na medida em que os direitos humanos são considerados inerentes à dignidade humana, independentemente de considerações contextuais e contingentes, como o país de origem ou a cultura compartilhada em determinada comunidade. Contudo, e embora a disposição de um parâmetro assim “objetivo” tenda a afrouxar a relação de consulta/consentimento com o representado – conforme apontado por Pitkin –, a centralidade dos direitos fundamentais subordina igualmente a ação do representante, limitando severamente a arbitrariedade de suas escolhas. Subordinar as ações de representação à promoção e defesa de direitos humanos introduz critérios de um regime de correspondência exigente. Nele, reduz-se a discricionariedade de escolha, diante de uma definição “dura” daquilo a ser representado, minimizando o papel de quaisquer supostas virtudes do representante e da suposta ausência das mesmas no representado. Os direitos humanos, obviamente, podem ampliar o leque de escolhas dos representados, mas, do ponto de vista do representante, limitam o leque de escolhas possíveis. O respeito do direito à vida implica, por exemplo, opor-se à morte de civis durante guerras, independentemente da avaliação do mérito das partes. Tampouco há lugar, pela mesma razão, para entendimentos técnicos ou científicos das decisões a serem tomadas; antes, a defesa dos direitos humanos está associada a uma constante tematização e politização na esfera pública e em diversas arenas institucionais. Mais: a própria Pitkin (1967, pp. 156-166) assume que, sem alguma formulação parecida à compreensão do “verdadeiro interesse” em questão, por parte do representante, a conciliação entre este e o seu representado apenas poderia seguir o caminho dos desejos e opiniões deste último.⁴

Quando as ONGs comprometidas com a defesa de direitos humanos são indagadas a respeito da legitimidade da representação por elas exercida, não é o modelo geral de representação política que opera como crivo analítico, mas o governo representativo e, mais especificamente, a representação eleitoral. Esta é um arcabouço institucional específico que materializa a modalidade de representação

política mais importante nos últimos dois séculos. Nela, a conciliação da dupla independência do representado e do representante é resolvida mediante um único dispositivo com três funções: autorização, mandato e sanção. Com efeito, o voto desempenha essa função tríplice, pois é o mecanismo que permite ao eleitor escolher representante, exprimir preferências por determinados programas ou propostas de políticas, bem como substituir governantes quando seu desempenho ou o nível de realização das promessas de campanha não são aceitáveis.

Julgar a defesa de direitos humanos com base nas respostas consagradas pela representação eleitoral para lidar com conciliação da dupla independência e seus potenciais conflitos é operação analítica improfícua, pois ignora traços essenciais do trabalho das ONGs engajadas em tal defesa. Não raro, tais organizações promovem causas contra-majoritárias. Expedientes de autorização em contextos em que as majorias exercem alguma forma de opressão sobre minorias equivalem à proscrição dessas causas. Por sua vez, como no caso de Nabuco, há um mandato irrenunciável para aqueles comprometidos com a defesa dos direitos humanos, embora ele resida em princípios gerais de vastíssima aceitação. Sem dúvida, a “narrativa” dos direitos humanos é passível de crítica em registros genealógicos, desconstrutivistas e pós-colonialistas (MUTUA, 2001), mas seria leviano esquecer que se trata de uma gramática política com provada capacidade de racionalização do poder que hoje conta com diversas instituições para sua promoção – nos planos internacional e nacionais –, indisponíveis a outras gramáticas com pretensões abrangentes, como o pós-colonialismo. Por fim, a ausência de voto e de *constituency* clara vem acompanhada da ausência de sanção mediante voto, mas isso não equivale à inexistência de quaisquer controles e sanções sobre o trabalho dessas ONGs. O debate sobre a *accountability* da sociedade civil tem explorado diversas modalidades de controle que operam sobre o trabalho das organizações civis.⁵

Subjaz à indagação sobre a legitimidade das demandas de ONGs de defesa de direitos outro fenômeno mais amplo que mudou a posição da fala desses atores. Sua presença no cenário internacional como agentes relevantes na definição das normas internacionais, na fiscalização da observância das mesmas, no desenvolvimento de mecanismos internacionais para favorecer tal obediência e na ativação de mecanismos de sanção cresceu sensivelmente a partir dos anos 1990 (SMITH; PAGNUCCO; LOPEZ, 1998). O crescimento não é produto unilateral de um ativismo “irrefreável”; o sistema das Nações Unidas, a União Europeia e os organismos multilaterais mudaram sua posição em relação aos Estados, que deixaram de ser vistos como vozes uníssonas e *a priori* legítimas da população radicada nos seus territórios. Assim, as arenas institucionais do exercício da representação política no plano internacional mudaram, atraindo atores civis a posições mais centrais. Simultaneamente, e a um só tempo tendo impulsionado e capitalizado a reconfiguração das arenas institucionais, as ONGs de defesa de direitos progressivamente profissionalizaram sua representação perante as Nações Unidas, deixando para trás os tempos em que tal representação era exercida a título honorífico por voluntários no seu tempo livre, não raro associados a figuras como “políticos em final de carreira” ou “velinhas em sapatos tênis” (MARTENS, 2006).⁶

Nos cenários nacionais o fenômeno é duplo. De um lado, o cenário

internacional favorável, a adesão dos Estados às novas normas, as transições democráticas e a criação de instituições para conjurar os horrores das violações sistemáticas aos direitos humanos durante as ditaduras também produziram uma reordenação da posição dos atores comprometidos com a causa dos direitos humanos nas arenas domésticas. De outro lado, e em mudanças de envergadura presentes nos dois hemisférios, a própria democracia passa por processo de pluralização da representação em que novas funções, instâncias e atores da representação adquirem funções paralelas e/ou complementares às funções da representação eleitoral, pluralizando o próprio repertório institucional da democracia (DALTON; SCARROW; CAIN, 2006; GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006a).

A busca de chaves mais pertinentes para equacionar os desafios da legitimidade trazidos pela multiplicação de formas extraparlamentares de representação de modo a lidar com essa exigência está hoje no centro da reflexão de ponta da nova geração de teorias da representação. O desafio é duplo: atentar para a emergência de novas formas de representação mediante estudos descritivos criteriosos e, a um só tempo, iluminar as condições de legitimidade dessas formas, escapando do rígido figurino prescrito pelo modelo canônico da representação eleitoral e seus atores centrais – os partidos políticos.

Assim, a representação exercida por *cidadãos representativos* (URBINATI; WARREN, 2007), como ocorreu na experiência da Assembléia de Cidadãos da Columbia Britânica (WARREN, 2008), não apenas incumbiu um conjunto de cidadãos de revisar e opinar sobre projetos de lei relevantes, mas obedeceu a um critério de legitimidade outro que não o da autorização eleitoral. Nesse caso, a representatividade obedece a uma correspondência estatística, isto é, ao fato de terem sido escolhidos aleatoriamente cidadãos com o intuito de exprimirem as preferências e opiniões do cidadão médio.

Em outros casos, alcinham-se conceitos para explorar possibilidades de legitimidade em formas de representação não autorizadas nem aleatórias, mas *autoassumidas*, nas quais o compromisso do representante, sua posição em uma rede de atores marcados por fortes afinidades, a natureza da causa representada, ou outros fatores, fazem com que o representante aja, em alguma medida, no interesse do representado. O repertório conceitual crescente é sintomático tanto da emergência de novas formas de representação quanto da dificuldade de aliar a elas critérios consensuais de legitimidade.⁷ Isso não significa, todavia, que os critérios aventados sejam arbitrários ou triviais. Afinal, a reforma do pensamento segue as mudanças no mundo e elas configuram um cenário de pluralização da representação.

4 À guisa de conclusão

Em posições mais centrais nas arenas domésticas e internacionais, a causa dos direitos humanos e os atores que a promovem deixaram de ser assumidos como meras práticas de *advocacy* de *bona fide* e assumem implicações em um jogo institucional maior, dentro do qual a questão da legitimidade coloca-se de modo mais exigente e plural. Novos conceitos são ensejados no intuito de apreender e conferir significado à pluralização da representação em curso nas arenas domésticas e transnacionais –

pluralização em que as ONGs de defesa de direitos humanos se inscrevem. Assim, na busca para entender as condições da legitimidade de sua posição de fala, elas não estão sós, mas em boa companhia.

REFERÊNCIAS

Bibliografia e outras fontes

- ARCHER, Angus. 1983. Methods of Multilateral Management: Interrelationship of International Organizations and NGOs. In: GATI, Toby Trister (Org.). **The U.S., the U.N. and the Management of Global Change**. New York: UNA-USA, pp. 303-26.
- AVRITZER, Leonardo. 2007. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados**, v. 50, n. 3, pp. 443-464.
- BURKE, Edmund. 1942 [1774]. Carta a los electores de Bristol. In: BURKE, Edmund. **Textos políticos**. México: Fondo de Cultura Económica.
- CASTIGLIONE, Dario; WARREN, Mark E. 2006. **Rethinking representation: nine theoretical issues** (artigo apresentado na The Midwest Political Science Association Annual 64thConference, Chicago, abril 20-23).
- DALTON, Russell J.; SCARROW, Susan E.; CAIN, Bruce E. 2006. **Democracy transformed? Expanding political opportunities in advanced industrial democracies**. Oxford: Oxford University Press.
- EBRAHIM, Alnoor; WEISBAND, Edward (Org.). 2007. **Global accountabilities: participation, pluralism, and public ethics**. Cambridge: Cambridge University Press.
- GURZA LAVALLE, Adrian. 2004. **Vida pública e identidade nacional — Leituras Brasileiras**. São Paulo: Globo.
- GURZA LAVALLE, Adrian; ISUNZA VERA, Ernesto. 2011. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. **Lua Nova**, v. 84, pp. 95-140.
- _____. 2010. Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática. In: ISUNZA VERA, Ernesto; GURZA LAVALLE, Adrian. **La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social**. México: CIESAS-Universidad Veracruzana, pp. 17-82.
- GURZA LAVALLE, Adrian; HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela. 2006a. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**, n. 67, pp. 49-104.

- _____. 2006b. Representação política e organizações civis. Novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, pp. 43-66.
- JORDAN, Lisa. 2005. Nuevas formas de abordar la rendición de cuentas: derechos y contexto. In: ISUNZA VERA, Ernesto; OLVERA, Alberto J. (Org.). **Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social**. México: Cámara de Diputados/ Miguel Ángel Porrúa/ Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social – Universidad Veracruzana.
- KWEITEL, Juana. 2010. **Accountability de organizações de direitos humanos da América Latina: uma aproximação a partir da opinião dos atores**. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 29 de março. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-07102010-154216/pt-br.php>>. Último acesso em: 6 ago. 2014.
- MANSBRIDGE, Jane. 2003. Rethinking representation. **American Political Science Review**, n. 97, pp. 515-528.
- MARTENS, Kersten. 2006. Professionalised Representation of Human Rights NGOs to the United Nations. **The International Journal of Human Rights**. v. 10, n. 1, pp. 19-30.
- MUTUA, Makau W. 2001. Savages, Victims and, Saviors: The Metaphor of Human Rights. **Harvard International Law Journal**, v. 42, n. 1, pp. 201-209.
- NABUCO, Joaquim. 2000 [1883]. **O abolicionismo**. São Paulo: Nova Fronteira/ Publifolha.
- PERUZZOTTI, Enrique. 2005. Two approaches to representation. **Departamento de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica del Perú**, working paper.
- PITKIN, Hanna Fenichel. 1967. **The concept of representation**. Berkeley: University of California Press.
- RAWLS, John. 2005. The Idea of Public Reason Revisited. In: John Rawls. **Political Liberalism**. Expanded Edition. New York: Columbia University Press, pp. 440-490.
- SMITH, Jackie; PAGNUCCO, Ron; LOPEZ, George A. 1998. Globalizing Human Rights: The Work of Transnational Human Rights NGOs in the 1990s. **Human Rights Quarterly**, v. 20, n. 2, pp. 379-412.
- SORJ, Bernardo. 2005. Civil societies north-south relations: ngos and dependency. **Centro Edelstein de Pesquisas Sociais**, working paper n. 1.
- URBINATI, Nadia. 2006. **Representative democracy: principles and genealogy**. Chicago: University of Chicago Press.
- URBINATI, Nadia; WARREN, Mark. 2007. The concept of representation in contemporary democratic theory. **Annual Review of Political Science**, v. 11, pp. 387-412.
- WARREN, Mark. 2008. **Designing Deliberative Democracy: The British Columbia Citizens' Assembly**. Cambridge University Press, Cambridge.

NOTAS

1. O primeiro parágrafo revisita argumentos desenvolvidos alhures e os reformula para explorar a relação entre direitos humanos e representação (GURZA LAVALLE, 2004).

2. A ideia de uso da razão pública é de Rawls (2005). Sua utilização aqui é laxa, mas preserva a ênfase entre os sujeitos dos quais se espera o uso da razão pública e a sociedade civil regida por uma lógica particular coletiva.

3. Os cinco conjuntos de metáforas e noções podem ser sintetizados nos seguintes termos: i) representação como agência, ii) representação como cuidado de algo ou alguém, iii) representação como substituição, iv) representação como mandato, e v) representação como decisão de especialista (PITKIN, 1967, pp. 112-143).

4. A introdução do “verdadeiro interesse” em Pitkin visa salvar a possibilidade de se agir no melhor interesse de outrem, mesmo quando essa ação contradiga seus desejos ou opinião. Trata-se de uma questão clássica associada à problemática da independência do representante nas teorias da representação. A tal independência é conferida a responsabilidade de representar o “verdadeiro interesse” do eleitor, e não suas opiniões – ainda menos seus desejos (BURKE, 1942 [1774]).

5. Ver, por exemplo, Jordan (2005), Alnoor e Weisband (2007), Gurza Lavalle e Isunza (2010).

Especificamente para uma revisão da percepção da questão da *accountability* no campo das ONGs de defesa de direitos humanos na América Latina, ver Kweitel (2010).

6. Martens emprega as figuras descritas por Archer (1983).

7. Esse repertório semântico recente e crescente caracteriza as formas extraparlamentares de representação como sendo realizadas de modo substitutivo (*surrogated*) nos termos de Mansbridge (2003), autoassumido (*self-authorized*) no sentido de Urbinati e Warren (2007), por afinidade conforme Avritzer (2007), de modo *virtual ou presuntivo* (*assumed*), conforme Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006a, 2006b, respectivamente), na condição de mediadores políticos (*mediated politics*), conforme Peruzzotti (2006), e no exercício de práticas de representação não eleitorais (*non-electoral political representation*), nos termos de Castiglione e Warren (2006), como cidadãos representativos (*citizen representatives*), de acordo com Urbinati e Warren (2007), ou simplesmente advogando (*advocacy*), no sentido de Urbinati (2006a) ou Sorj (2005). Esse levantamento é oriundo de um exercício de reflexão geral sobre os deslocamentos analíticos ocorridos nos conceitos de representação e da participação no campo da teoria democrática – ver Gurza Lavalle e Isunza (2011).



JUANA KWEITEL

Juana Kweitel é diretora de programas da Conectas Direitos Humanos desde abril de 2011. É Mestre em Direito Internacional dos Direitos Humanos pela Essex University, Reino Unido, e em Ciência Política pela Universidade de São Paulo, com o tema: “*Accountability* das organizações latino-americanas de direitos humanos”. Pós-graduada em Direitos Humanos e Transição Democrática, pela Universidade do Chile, é advogada formada pela Universidade de Buenos Aires (UBA). Trabalhou na Argentina como coordenadora institucional do Centro de Estudos Legais e Sociais (CELS) e como coordenadora do Programa de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da mesma organização.

Email: juana.kweitel@conectas.org

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo analisar de que forma organizações de direitos humanos da América Latina, com atuação de âmbito nacional, processam a demanda de *accountability*. A pesquisa de campo foi realizada por meio de entrevistas com cinco organizações de direitos humanos da Argentina, do Brasil, Chile, México e Peru. A pesquisa acadêmica sobre *accountability* das organizações da sociedade civil tem se concentrado na fundamentação normativa da necessidade de maior *accountability*, e pouquíssimos trabalhos analisam a questão sob a perspectiva dos próprios atores envolvidos. Neste artigo, diante deste diagnóstico, a autora trabalha com um grupo específico de organizações nacionais de direitos humanos, com vistas a analisar o que cinco organizações têm feito sobre o assunto. O resultado da pesquisa demonstra que, ao contrário do que afirma a literatura, existe nas organizações de direitos humanos de nossa região uma reflexão sobre o tema que lhes permite adotar uma ideia complexa de *accountability* para a sociedade civil. Além disso, essas organizações têm desenvolvido práticas incipientes e inovadoras nesta seara, prestando especial atenção para o tipo particular de trabalho que realizam. Conclui-se afirmando a necessidade de maior debate teórico sobre a questão da legitimidade dessas organizações, à luz da constatação de que elas, de fato, têm adotado práticas de representação.

Original em português.

Recebido em agosto de 2014.

PALAVRAS-CHAVE

Accountability – América Latina – Legitimidade – ONGs – Sociedade civil



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível *online* em <http://conectas.org/pt/acoes/sur>.

ARTIGO

EXPERIMENTAÇÃO E INOVAÇÃO EM MATÉRIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS NAS ORGANIZAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS DA AMÉRICA LATINA

Juana Kweitel

O presente artigo¹ tem por objetivo analisar de que forma organizações de direitos humanos da América Latina, com atuação de âmbito nacional, processam a demanda de *accountability*.² Esse objetivo responde ao chamado de Gurza Lavalle e Castello, que destacam “a utilidade de documentar diferentes modalidades de responsividade das organizações civis e de examiná-las em busca dos eventuais mecanismos internos de controle e sanção que as animam” (GURZA LAVALLE; CASTELLO, 2008, p. 71).

A discussão sobre *accountability* das organizações não governamentais se insere no debate mais amplo sobre prestação de contas das instituições em geral. No campo da ciência política, a ideia de *accountability* foi revigorada na América Latina a partir da obra de Guillermo O’Donnell – autor que se ocupou da questão em vários artigos, recolocando no debate regional a velha ideia dos *checks and balances* (freios e contrapesos) do constitucionalismo americano (O’DONNELL, 1998; 2002).³

O conceito de *accountability* é complexo e diferentes autores lhe outorgam significados distintos. Andreas Schedler tentou recriar o conceito a partir do uso que dele se faz por diferentes atores. Assim, afirma:

[...] a ideia de accountability política compreende duas conotações básicas: answerability (responsividade ou justificação), a obrigação de funcionários públicos de fornecerem informações acerca do que fazem; e o enforcement (ou coação), a capacidade dos órgãos de impor sanções aos governantes que violaram suas obrigações públicas.

(SCHEDLER, 1999, p. 14).⁴

Alnoor Ebrahim (2010) destaca também que a maioria das discussões sobre o conceito coloca três questões centrais: *accountability* diante de quem?; *accountability* para o quê?; e *accountability* como?

Ver as notas deste texto a partir da página 327.

É importante mencionar que, para muitos autores, o conceito de prestação de contas tem se ampliado tanto que carece hoje de precisão. Como afirmam Ebrahim e Weisband: “*accountability* se tornou um conceito maleável e frequentemente nebuloso, cujas conotações mudam conforme o contexto e a agenda” (EBRAHIM; WEISBAND, 2007, p. 1). É o que eles denominam de “panaceia da *accountability*”.

Como será detalhado ao longo deste artigo, a pesquisa acadêmica sobre *accountability* das organizações da sociedade civil tem se concentrado na fundamentação normativa da necessidade de maior prestação de contas, e pouquíssimos trabalhos analisam a questão sob a perspectiva dos próprios atores envolvidos. Ademais, a literatura diferencia pouco os diversos tipos de organizações (por exemplo, entre organizações nacionais e internacionais e entre organizações que prestam serviços e organizações que realizam *advocacy*).⁵

Em razão desse diagnóstico, o presente artigo trabalha com um grupo específico de organizações: **as organizações nacionais de direitos humanos**.⁶ A pesquisa buscou se concentrar na visão de cinco organizações nacionais de direitos humanos sobre o assunto. Neste sentido, procurou-se confrontar algumas das ideias dominantes na literatura sobre o tema com a percepção e as práticas das próprias organizações.

A pesquisa de campo foi realizada com cinco organizações de direitos humanos da Argentina, do Brasil, Chile, México e Peru.⁷ Estas organizações priorizam fundamentalmente atividades de *advocacy*, nas quais o público beneficiário é difuso.

É importante destacar que muitas das organizações nacionais de direitos humanos realizam um trabalho de oposição ao Estado; algumas delas, inclusive, foram criadas durante períodos autoritários, o que se reflete na resistência a tornar pública alguma informação que, na interpretação das organizações, poderia ser utilizada desfavoravelmente ou prejudicar as vítimas. O presente trabalho demonstra, porém, que tal resistência está sendo gradualmente superada.

Este artigo está estruturado em três seções principais. Na primeira delas, a seguir, analisa-se de maneira geral a questão da *accountability* das organizações da sociedade civil, inclusive as particularidades das organizações que realizam *advocacy* e lidam com públicos difusos. Na segunda, limita-se o campo da pesquisa, buscando descrever fatores que definem especificamente organizações de direitos humanos, as práticas adotadas por estas organizações e suas visões sobre *accountability*. O artigo traz ao final uma reflexão sobre as conclusões deste estudo, indicando que existem nas organizações de direitos humanos de nossa região práticas inovadoras de prestação de contas.

1 *Accountability* das organizações da sociedade civil

Esta seção descreve o aumento do debate sobre *accountability* na literatura sobre organizações da sociedade civil e problematiza duas questões: a dificuldade da avaliação de atividades de *advocacy* e os desafios de lidar com públicos difusos. Na seção seguinte, com base na pesquisa com organizações nacionais de direitos humanos da América Latina, esta literatura será avaliada à luz das práticas já existentes nestas organizações.

1.1 “O mantra de uma maior *accountability* por parte das ONGs”⁸

A discussão sobre *accountability* vem aumentando exponencialmente na literatura acadêmica sobre organizações sociais e também na grande imprensa. Vários artigos teóricos sobre o tema começam citando uma matéria da revista *The Economist*, de setembro de 2000, que sintetiza de forma singela a discussão. Afirmava o periódico britânico *The Economist*:

Eles podem até afirmar que agem no interesse do povo – entretanto, também o fazem aqueles que são alvo de suas críticas; os governos e as menosprezadas instituições internacionais. No Ocidente, governos e suas agências, ao final, prestam contas a seus eleitores. A quem os ativistas prestam contas?

(ANGRY..., 2000).⁹

Usando outras palavras, o International Council on Human Rights Policy (ICHRP) sustenta na primeira versão de seu relatório sobre *accountability*:

[algumas] pessoas acreditam que as ONGs estejam fora de controle, que tenham a capacidade de influenciar a opinião e a agenda públicas, mas que não tenham a obrigação de se responsabilizar pelos efeitos de seu advocacy ou da condução de suas políticas.

(INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS POLICY, 2003, p. 3).¹⁰

Este questionamento, em última instância, coloca em xeque a legitimidade de um tipo de organização que, diferentemente dos governos representativos, não está sujeita a eleições periódicas por meio do voto popular. A crítica surge atrelada à atuação de organizações que geralmente não representam nem interesses de classe (como as organizações camponesas, por exemplo) e nem os interesses de seus membros (como os sindicatos).

Dagnino enuncia tais questionamentos claramente:

[...] a autonomização política das ONGs cria uma situação peculiar onde essas organizações são responsáveis perante as agências internacionais que as financiam e o Estado que as contrata como prestadoras de serviços, mas não perante a sociedade civil, da qual se intitulam representantes, nem tampouco perante os setores sociais de cujos interesses são portadoras, ou perante qualquer outra instância de caráter propriamente público. Por mais bem intencionadas que sejam, sua atuação traduz fundamentalmente os desejos de suas equipes diretivas.

(DAGNINO, 2004, p. 101).

A partir de 2001, ataques como este começaram a ganhar visibilidade, na opinião de Jordan e Van Tuijil, depois das ONGs, durante o final do século XX, terem sido vistas – com alguma ingenuidade, é verdade – como “uma coisa intrinsecamente boa”, atores do desenvolvimento e fator indispensável para a democratização (JORDAN;

VAN TUJIL, 2006, p. 3). Instituições como o Banco Mundial tiveram, durante os anos 1990, um papel fundamental na expansão da atuação de organizações da sociedade civil. No contexto do final da Guerra Fria, muitos doadores viam as ONGs como mais confiáveis do que os governos para receber apoio financeiro. Assim, com a expansão de seu papel, aumentaram também as críticas sobre sua legitimidade.

Esses questionamentos estavam ligados especialmente à atuação de um tipo particular de organização, que realizava prioritariamente uma ação transnacional a favor do desenvolvimento. Tratava-se de organizações que geralmente têm sua sede em países do Norte (onde captam seus recursos) e desenvolvem suas ações no Sul (em programas de apoio ao desenvolvimento) ou em prol do Sul (por meio de ações de *advocacy* internacional).

Um dos principais motivos para demandar maior *accountability* das organizações da sociedade civil se origina no fato de que muitas delas utilizam justamente a “falta de *accountability*” como uma arma para questionar os Estados. O desafio para as organizações, destaca Edwards, é demonstrar que podem pôr em prática os princípios de prestação de contas que reivindicam dos outros (EDWARDS, 2000).¹¹

Muitos autores sustentam que não existe nas organizações da sociedade civil uma discussão aprofundada sobre esta questão. Jordan e Van Tujil afirmam que:

um discurso sobre accountability ainda é inexistente no mundo das ONGs, talvez fruto de um reflexo defensivo contra intimidações políticas e necessidades imediatas. Mas igualmente porque levar a sério a questão da accountability é caro para qualquer tipo de organização.

(JORDAN; VAN TUJIL, 2006, p. 5).

Neste sentido, a literatura especializada afirma que entre as organizações da sociedade civil as de direitos humanos estão ainda mais atrasadas (INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS POLICY, 2009, p. 24).

Existem, porém, algumas iniciativas recentes de autorregulação, das quais cabe destacar a adoção da *Accountability Charter* [Carta de *Accountability*], em junho de 2006, por 11 organizações internacionais.¹² Ela representa um esforço inovador na criação de regras comuns. A Carta trata de questões como transparência, clareza nas regras de governança e combate à corrupção. Inclui a obrigação de um relatório anual para o secretariado que desde 2010 é revisto por um Painel Independente.¹³

À medida que a literatura sobre prestação de contas aumenta, alguns autores começam a chamar atenção para a necessidade de se **avaliar se mais *accountability* é sempre melhor**. Ebrahim se pergunta “se existe um perigo de excesso de *accountability*” (EBRAHIM, 2003b). Este perigo estaria ligado tanto à possibilidade de os doadores abusarem de seus poderes para supervisionar as organizações, quanto ao risco de que o excesso de controle possa limitar a criatividade, diversidade e experimentação.

Nos últimos anos, a literatura tem se focado em soluções práticas para promover maior controle dessas organizações por parte de seus beneficiários.¹⁴ Tal literatura se nutre, em parte, dos conceitos desenvolvidos no setor privado para a administração de empresas. Assim, a ideia de *stakeholder approach* (abordagem com base nas partes

interessadas), que dá visibilidade a diversos grupos e indivíduos que podem ser afetados pela ação de uma empresa, tem sido gradualmente incorporada ao debate sobre organizações sem fins lucrativos.¹⁵

Dessa forma, conforme esse *stakeholder approach*, no âmbito da discussão sobre organizações não governamentais, foram criados alguns conceitos que hoje integram o debate sobre *accountability* e que são necessários para avançar na discussão aqui proposta:

- ***Accountability* interna:** refere-se à responsabilidade da organização *vis-à-vis* sua missão e sua própria equipe;
- ***Accountability* externa,**¹⁶ que pode ser dividida em:
- ***Accountability* para cima:** geralmente refere-se à relação com os doadores, fundações e governos. Busca assegurar a utilização do dinheiro para os fins aos quais foi doado;
- ***Accountability* para baixo:** refere-se à relação com os clientes, com os grupos para os quais a organização presta serviços (beneficiários);
- ***Accountability* horizontal:** refere-se à relação com outras organizações dentro do mesmo campo.

Várias vozes chamam a atenção para o excesso de ferramentas propostas que priorizam aspectos de curto prazo, em vez de prestar atenção a variações de longo prazo relacionadas a questões complexas de mudança social e política (EBRAHIM, 2003a). Destacam que falta uma visão sistêmica na qual seja possível olhar, dentro de determinado nicho temático, que papel cada organização está cumprindo para gerar em conjunto a mudança social desejada (EBRAHIM, 2014).

1.2 "*Accountability*" e o problema da avaliação de atividades de "*advocacy*"

Muitas propostas, orientadas pelo *stakeholder approach*, recomendam processos participativos, nos quais ao menos as organizações expliquem para os grupos beneficiários suas ideias e estratégias (BENDELL, 2006, p. 23).

No entanto, *accountability*, quando interpretada deste modo, é particularmente problemática no caso das organizações que realizam *advocacy*. Isso se dá por, pelo menos, quatro fatores: 1) o sucesso da ação de *advocacy* depende de cooperação (e não da ação individual de uma organização); 2) o impacto desta ação não é linear (não existe causalidade clara entre resultado e *advocacy*); 3) por ser uma ação de natureza eminentemente conflituosa, é difícil que os resultados sejam atribuídos ao trabalho de uma organização; e 4) os prazos para a avaliação de impacto devem ser consideravelmente longos.

Em outras palavras, primeiro, a "avaliação de desempenho" (ou de *performance*) é especialmente complexa no caso das organizações de *advocacy*, pois é questionável atribuir diretamente resultados específicos à ação individual de determinadas organizações. Uma ação de *advocacy* efetiva requer cooperação entre várias

organizações, razão pela qual, geralmente, o impacto não pode ser atribuído somente à ação de um ator.¹⁷

Segundo, mudanças políticas e institucionais acontecem de forma não linear, respondendo a múltiplos fatores – e, muitas vezes, de modo inesperado.¹⁸ Uma organização que realiza tarefas de *advocacy* de modo efetivo, por exemplo, saberá aproveitar oportunidades políticas mesmo que isso signifique afastar-se de seu planejamento inicial (o que dificulta fazer avaliação de *desempenho* contrastando planejamento *versus* resultados).

Ademais, em terceiro lugar, a ação de *advocacy*, muitas vezes, trata de influenciar um processo de tomada de decisão hostil a intervenções externas. Nestes casos, geralmente, o agente público que foi o alvo da ação de *advocacy* não reconhecerá que a mudança foi resultado do trabalho da organização.¹⁹

Por fim, os prazos para a avaliação dos resultados da ação de *advocacy* devem ser longos, o que dificulta a manutenção de um canal permanente de informação com os potenciais beneficiários. Por exemplo, podem existir períodos longos nos quais nenhum resultado é obtido apesar da ação permanente da organização.

1.3 "Accountability" e o problema de organizações com públicos difusos

As organizações de direitos humanos geralmente atuam em favor do “interesse público” (JAICHAND, 2004).²⁰ Para isso, tentam mudar políticas públicas por meio de diversas estratégias, entre elas litígio, *lobby*, campanhas de opinião pública e criação de alianças.²¹ Nesses casos, que formam a maior parte da ação dessas organizações, não existe um público beneficiário que possa ser facilmente consultado para aplicar o modelo do *stakeholder approach*.

Ao olhar a partir da perspectiva do suposto beneficiário, pode-se diferenciar três tipos de atuação das organizações de direitos humanos – com desafios diversos no momento de questionar sua *accountability*:

- **Mandato expreso – Controle por possibilidade de “saída”:**²² no caso das organizações que realizam litígio (no qual existe um mandato expreso de representação), os “clientes” podem optar por retirar o caso das organizações. Desse modo, estão em condições de realizar um controle pela possibilidade de “saída”. Aqui, por haver um mandato expreso, não se apresenta o problema de supor de maneira implícita que há representação (nomeada por vezes de representação assumida ou virtual), que é o principal desafio nos casos de atuação em nome de públicos difusos;
- **Mandato por lei:** em outros casos, existe uma legitimidade (ou representação) baseada na lei (por exemplo, nos casos de algumas organizações de consumidores). A questão de *accountability* nessas experiências também possui contornos específicos e menos problemáticos do que os casos de atuação em nome de públicos difusos (sem autorização);
- **Sem mandato expreso:** o que interessa no presente trabalho é o terceiro tipo de atuação, envolvendo casos nos quais não existe autorização expressa nem

consentimento. Trata-se de casos de litígio coletivo (por exemplo, em favor da população carcerária) ou a ação pública em favor de uma lei de alcance amplo. Situações como essas, que beneficiam públicos difusos ou sem autorização, são as que apresentam desafios mais interessantes para análise sob a perspectiva da *accountability* das organizações.

Discutiremos na seção seguinte a relação que essas organizações sem mandato expresse, consideradas pela literatura como “novos atores da representação”, mantêm com os eventuais beneficiários, em nome dos quais falam e exercem essa representação (GURZA LAVALLE; CASTELLO, 2008, p. 67), e a capacidade dos beneficiários de impor algum tipo de sanção sobre seus “representantes”.

2 *Accountability* de organizações de direitos humanos em particular

2.1 *Organizações de direitos humanos: Valores, agenda, governança e recursos*

O International Council for Human Rights Policy (ICHRP) fez um dos mais consistentes esforços para definir o que é uma organização de direitos humanos e quais são os valores que defendem. Assim, destacou como **valores centrais** deste tipo de organização: “lealdade à universalidade dos direitos humanos e comprometimento com a imparcialidade, independência e a verdadeira e precisa comunicação da informação” (2003, p. 38). Destacou, também, que essas organizações manifestam seu compromisso com métodos não violentos de atuação.

As organizações, por sua vez, entendem que sua missão engloba “fortalecer o sistema democrático”, “contribuir à transição democrática” ou “promover e defender os direitos humanos”. Geralmente afirmam que estão promovendo a implementação dos direitos humanos, tal como eles foram reconhecidos internacionalmente na Declaração Universal de Direitos Humanos.

Muitas organizações de direitos humanos da América Latina surgiram em contextos autoritários ou no período de transição à democracia. Quanto às atividades que realizam, nos últimos anos presenciou-se uma importante mudança que levou à **ampliação da sua agenda** (ABREGÚ, 2008, p. 7).

Se durante seus primeiros anos o movimento de direitos humanos foi constituído fundamentalmente por organizações de vítimas e familiares e por organizações de advogados que apoiavam as demandas desses grupos, atualmente ele é formado por **organizações profissionalizadas e que geralmente não se identificam com uma causa em particular**. Não se trata de associações baseadas na defesa dos interesses de seus membros, mas sim na defesa do “interesse público” ou “direitos humanos” em geral.

Em muitos casos, as organizações são **governadas por uma Comissão Diretiva**, que escolhe um diretor executivo responsável pela supervisão da ação cotidiana da organização, desenvolvida por uma equipe profissional remunerada (que, geralmente, não tem participação na governança da organização).²³

Na maioria dos países de nossa região, as organizações nacionais de direitos humanos captam **recursos** das fundações internacionais ou da cooperação

internacional. Geralmente, é a estes atores que as organizações apresentam seus relatórios de atividades detalhados, muitas vezes em inglês.

2.2 A prática e opinião das organizações em torno de quatro temas principais

Nesta seção serão apresentados os resultados da pesquisa realizada com cinco organizações de direitos humanos da Argentina, do Brasil, Chile, México e Peru.

2.2.1. Accountability das ONGs em geral

Existe consenso entre as organizações pesquisadas de que o conceito de *accountability* é aplicável à sociedade civil, mas existem na visão das organizações algumas nuances. Certas organizações opinam que, apesar de ser recomendável que a sociedade civil incorpore práticas de *accountability*, esta não é uma obrigação, como ocorre em relação ao Estado.

Todos os entrevistados afirmaram que a ideia de *accountability* é aplicável às organizações da sociedade civil. No entanto, foram menos precisos ao se referir à “*accountability* da sociedade civil” do que ao descrever a “*accountability* do Estado”. Neste último caso, os entrevistados foram capazes de oferecer mais detalhes a respeito de outros aspectos, incluindo no conceito a questão da transparência, a justificação explícita das razões de suas decisões, a apresentação de resultados, o cumprimento de promessas de campanha, o acesso à informação, a prestação de contas entre os diversos poderes e o diálogo com a sociedade civil. No caso das organizações da sociedade civil, muito embora nenhum dos entrevistados tenha limitado *accountability* à questão da transparência ou da prestação de contas financeira, não proporcionaram mais detalhes sobre os contornos da obrigação imposta por *accountability* (e tampouco fizeram menção ao componente responsabilização/sanção).

Durante as entrevistas, também foi mencionado que as organizações da sociedade civil devem prestar contas (ser *accountable*) à sua missão. Embora a ideia de *accountability* à missão seja interessante, porque resolve o problema da dificuldade de criar mecanismos de prestação de contas no caso de organizações que trabalham em favor de públicos difusos, ela é problemática, já que não responde a um dos aspectos centrais da ideia de *accountability*: a pergunta *prestar contas a quem?*. Nesse sentido, se não existe um agente “principal”, isto é, quem cobrará a *accountability* à missão, também não existirão sanções no caso de seu descumprimento. Afirmar que uma organização deve praticar “*accountability* à missão” sem ao mesmo tempo identificar claramente quem é o responsável pela avaliação dessa *accountability* é contraditório com a própria ideia de prestação de contas, que inclui a sanção por descumprimento como um elemento central.

A visão das organizações, colhida nas entrevistas, refuta a literatura que afirma que as organizações de direitos humanos não se preocupam com a questão de sua *accountability* (JORDAN; VAN TUJIL, 2006; ICHRP, 2009). As respostas demonstram que existe uma reflexão crescente sobre o assunto. Revelam, também, que existe entre as organizações um conceito de *accountability* complexo, que não se limita à questão

da transparência, e pressupõem que a ideia de *accountability* se aplica às organizações da sociedade civil. Como veremos a seguir, as organizações estão explorando também novos mecanismos, ainda incipientes, para aprimorar sua prestação de contas.

2.2.2 *Accountability* das organizações de direitos humanos que realizam *advocacy*

Diante do questionamento sobre se as organizações de direitos humanos diferenciam-se de outras organizações da sociedade civil, argumentos contraditórios apareceram nas respostas. Alguns entrevistados afirmaram que a natureza das organizações de direitos humanos exige mais transparência e outros justificaram menos transparência.

A justificativa para “menos transparência” apareceu, em especial, no caso de organizações que, por denunciarem permanentemente violações aos direitos humanos, mantêm uma relação com o Estado particularmente tensa, como acontece no Rio de Janeiro, no México e no Peru. Nesses casos, a possibilidade de colocar em risco a equipe ou as vítimas foi utilizada para justificar menos transparência, em particular com relação à informação que deveria ser disponibilizada na internet.

A demanda por “mais transparência” apareceu também ligada a argumentos diversos. Foi mencionado o risco de paternalismo, destacando que, no caso das organizações de direitos humanos – que não possuem um mandato expresso (para agir por representação) –, a demanda por *accountability* é ainda maior. Da mesma forma, também foi mencionado que “o componente ético do trabalho em direitos humanos” exigiria mais *accountability*.

A questão analisada neste ponto, possivelmente, é a que mais claramente demonstra a dificuldade de aplicar critérios genéricos de *accountability* sem analisar as particularidades. No caso das organizações nacionais de direitos humanos, é imprescindível analisar o contexto antes de formular demandas genéricas de maior prestação de contas. Como já mencionado, não é possível assimilar as exigências para organizações que atuam em contextos autoritários naquelas que atuam em ambientes democráticos.

Ao discutir a questão da *accountability* as organizações demonstraram preocupação com questões de avaliação de impacto. Desse modo, vários entrevistados destacaram a dificuldade de se encontrar instrumentos para a mensuração da eficácia do trabalho dessas organizações. Esse é um dos aspectos em que uma maior e mais aprofundada produção teórica contribuiria para as organizações.

2.2.3 Práticas adotadas para melhorar sua *accountability*

Conforme transcrito abaixo,²⁴ a pesquisa com as organizações entrevistadas mostrou que elas adotaram medidas concretas ou estão discutindo que medidas adotar para melhorar sua prestação de contas. A maioria delas tem discutido a questão da necessidade de ampliação da informação disponível na internet. Nesse sentido, apareceu a necessidade de publicação da informação financeira, e também a publicação de informações adicionais, como prioridades de ação, relatórios anuais e decisões dos órgãos internos de tomada de decisão.

Publicidade da informação – Página na internet

A organização fez um esforço para tornar pública a informação sobre suas prioridades (quais são os temas), estratégias, sobre como as decisões são tomadas. [...] Também ampliou o uso das declarações para imprensa e ferramentas eletrônicas, a página web tem a história institucional.

Aprimoramento do registro das atividades

Relatório de atividades antes era por projeto e cada um fazia como achava melhor, com certa informalidade. Tratou-se de estabelecer um sistema uniforme, alguém de uma área pode ver o que faz uma pessoa de outra área. Encontra-se em uma fase de experiência. Gera oportunidades de colaboração e relatórios mais uniformes.

Ampliação da assembleia de sócios

A organização fez um esforço para ampliar a assembleia dos sócios, contar com uma base ampla de sócios, não pelos recursos, mas pela diversidade, os sócios propõem outros sócios. Base de sócios ampla e plural serve como interlocutora para prestar contas [...]. Entre os sócios, há membros de outras organizações, de partidos, de sindicatos. Vemos a assembleia como um lugar de prestação de contas e de sugestões.

Explicação/Consulta a atores externos

Quando vamos tomar uma decisão controversa, convocamos os beneficiários e outras organizações para explicar. Por exemplo, uma mineradora nos convidou a fazer a auditoria de um fundo social e decidimos não aceitar. Previmos que poderia ser muito polêmico. Quando entramos em um tema controverso, fazemos reuniões para escutar.

No caso de uma pesquisa sobre políticas sociais, foram realizadas reuniões com grupos de diferentes atores, beneficiários, acadêmicos, para discutir o trabalho antes de publicá-lo.

Pesquisa de opinião

Para melhorar sua accountability, a organização realiza uma pesquisa de opinião [...] A pesquisa é entendida como uma questão de legitimidade, para criar substrato político à ONG. Nas últimas 3 pesquisas (em que apenas mulheres foram entrevistadas) subiu para 80% a aprovação do aborto terapêutico e por estupro. A organização vem trabalhando o tema (por meio de memorandos no congresso, artigos de opinião, etc.). Hoje o tema faz parte do debate para a candidatura presidencial. [...] Vemos a pesquisa de opinião como uma forma de construir “mandato”.

A pesquisa mostrou que existe reflexão sobre a questão de *accountability* no interior das organizações e que estas estão desenvolvendo práticas incipientes e inovadoras. A pesquisa evidencia que existem matizes e que seria necessária uma avaliação mais aprofundada destas práticas para se ter um panorama mais claro sobre como se situam

as organizações de direitos humanos em relação às organizações da sociedade civil em geral na questão de *accountability*.

2.2.4 Formas de construção da legitimidade: discussão sobre representatividade

A questão da legitimidade e representatividade das organizações está intimamente ligada ao debate sobre *accountability*. Algumas instituições entendem que a defesa de padrões internacionais de direitos humanos proporciona legitimidade às organizações de direitos humanos. Esta resposta não resolve, porém, a questão sobre a quem elas devem prestar contas – como afirma um entrevistado:

Nós representamos uma perspectiva, padrões internacionalmente reconhecidos, obrigatórios. O voto não é a única forma de legitimidade.

Para outros, as organizações podem assumir a representação de grupos não organizados, que não podem propiciar um mandato expresso. Nesses casos, a obrigação de prestar contas seria ainda maior. Esta interpretação se aproxima (porém não é idêntica) do argumento de Gurza Lavalle e Isunza (2010), que entendem que a autorização pode surgir a partir da prestação de contas no tempo. Segundo um dos entrevistados:

Não precisa ter mandato expresso. Pode-se construir a lógica da representação, estão no seu direito de fazê-lo, de proteção de um grupo ou da sociedade em geral. Há grupos que não estão organizados como atores, não te concederão mandato, mas a organização pode assumir a responsabilidade e acionar em função dos interesses desse grupo. Se você se encontrar nessa situação, deve se preocupar em tornar a informação o mais pública possível. Tem a obrigação de dar publicidade para que suas conquistas cheguem para o grupo pelo qual está acionando. Deveria haver, como estratégia política e normativa, a obrigação de fazer chegar a informação. Grupos mais marginalizados na sociedade não podem mostrar seu agravo, estão tão debilitados que não apresentam suas demandas. Esses grupos não vão te transferir o mandato, já que não podem defender por si próprios seus direitos. O risco é que se estabeleça uma relação de paternalismo. Sou o porta-voz para evitar isso; quando se coloca como agente representante, imediatamente recai sobre você a obrigação de prestar contas a esse setor. Se não o que é isso?

Esta última resposta é uma das poucas que reconhece a existência de representação (que chama de “assumida”) e a necessidade de prestação de contas, sem resolver, porém, a questão da responsabilização/sanção. Como poderiam esses grupos representados controlar o representante e responsabilizá-lo em caso de insatisfação com sua atuação?

Uma possível resposta é que, em decorrência da falta de mandato expresso, aumenta a obrigação de prestar contas à sociedade em geral, independentemente de seu interesse:

Se nossas organizações não são representativas, de alguma forma tem que haver um “gancho” com a base social. [...]. Somos conscientes de que não somos um cidadão qualquer,

outra pessoa qualquer não poderia atuar como nós o fazemos, tem-se mais poder do que um cidadão comum, por isso a sociedade tem o direito de saber quem faz isso (da forma como se pede ao Estado e aos partidos políticos).

Alguns dos entrevistados põem em xeque a ideia de que a única forma de criar representatividade seja por meio do voto. Aparecem, assim, dois argumentos que atuam em esferas diferentes. Por um lado, algumas organizações utilizam o argumento de conhecimento: algo como “eu tenho legitimidade para agir porque conheço o tema”. Portanto, neste caso, legitimidade se dá não por proximidade ou intermediação, mas por conhecimento técnico de padrões internacionais de direitos humanos, o que Avritzer chamou de “afinidade” (AVRITZER, 2007). Outras organizações parecem estar sugerindo a possibilidade de criar a autorização para atuar por meio da prestação de contas ao longo do tempo (GURZA LAVALLE; ISUNZA, 2010). Essas organizações fazem referência à obrigação de proporcionar informação tanto aos setores em nome dos quais atuam (no caso de grupos vulneráveis) como à sociedade em geral (no caso de agendas mais amplas).

Tanto na literatura como na realidade das organizações, estes dois argumentos sobre a construção de legitimidade são recentes. Do ponto de vista teórico, significam um aprofundamento necessário da teoria da representação, que se orienta, assim, a observar e analisar as inovações democráticas. Do ponto de vista prático, demonstram que as organizações estão preocupadas com a questão da legitimidade e prestação de contas e estão desenvolvendo novos argumentos similares aos trabalhados na literatura mais especializada.

3 Conclusão

O presente artigo buscou analisar de que forma as organizações de direitos humanos da América Latina com atuação nacional estão processando a demanda por maior *accountability* a partir da perspectiva dos próprios atores.

O resultado da pesquisa demonstra que existe nas organizações de direitos humanos de nossa região uma crescente reflexão sobre o tema. Revela, também, que, ao menos no nível conceitual, as organizações estão atualmente priorizando questões de justificação (dar razões da atuação) e monitoramento (ser transparente e prover informação) a questões de controle mais estrito (que incluam responsabilização/sanção).

Por outro lado, demonstrou-se que existem práticas novas nas organizações que podemos chamar de “experimentais”, tendentes a resolver a questão da prestação de contas com atenção especial para o tipo particular de trabalho que realizam. Assim, foram mencionadas como medidas concretas: inclusão de informação na página web; aprimoramento do registro das atividades; ampliação da assembleia de sócios; consulta a atores externos; e, inclusive, realização de pesquisas de opinião. Estas práticas, vale reiterar, evidenciam que há nas organizações uma preocupação, ainda que incipiente, com o tema.

O resultado demonstra, também, que na visão das organizações é importante prestar contas para os beneficiários – e, a este respeito, as organizações coincidem com a literatura. Ao mesmo tempo, contudo, revela que, pelo menos no caso das

organizações-objeto da pesquisa, não existem questionamentos concretos dos beneficiários sobre sua atuação.

No que se refere ao debate teórico, é ainda necessária maior reflexão. No caso de Gurza Lavalle e Isunza, por exemplo, é necessário responder como funcionaria o que chamam de “prestação de contas no tempo”, que se transformaria em “autorização para a representação”.

Este artigo retrata, ademais, a dificuldade que as organizações encontram para prestar contas e avaliar a eficácia de tarefas de *advocacy* em favor de públicos difusos. A esse respeito, cabe ressaltar, como apontado por Charnovitz (2006), que essa dificuldade não significa que as organizações atuem em um contexto desprovido de formas de controle. No caso particular das organizações de direitos humanos com atuação nacional, existem mecanismos de prestação de contas diferentes dos aplicáveis a outros tipos de organização. Assim, é importante chamar a atenção para o risco de aplicar a organizações com atuação nacional padrões que ignoram as diferenças entre contextos políticos, em particular os riscos envolvidos na atuação em direitos humanos em regimes repressivos ou muito polarizados.

No caso das organizações nacionais, adquire importância, portanto, a avaliação pelos pares; é o que Stark *et al.* (2006, p. 328) chamaram de *embeddedness* (imersão): a criação de formas de colaboração com organizações pares acaba criando uma forma de *accountability* horizontal em um campo de ação, ou *community of practice* (comunidade de profissionais). Em outras palavras, as organizações devem manter sua boa reputação, o que implica levar em consideração a prestação de contas perante seus pares (GRANT; KEOHANE, 2006).

Por outro lado, a dificuldade para identificar públicos difusos ou públicos beneficiários vulneráveis, sem capacidade para constituir representação ou para se organizarem, não significa que as organizações não devam buscar formas de informá-los claramente sobre sua ação. Quando a organização atua em benefício de um grupo que não lhe outorgou mandato expresso, deve se preocupar em tornar pública a maior quantidade de informações possível, evitando, assim, o risco de paternalismo. Como destacou, recentemente, Edwards (2010):

Quando o conceito de “interesse público” é tão difuso e amorfo que não pode ser utilizado em um sentido real e funcional, pode-se então ao menos garantir que as atividades supostamente “benéficas” sejam divulgadas amplamente e postas à disposição do público para seu questionamento. A oportunidade de conhecer o trabalho de uma organização e de questioná-la sem dúvida constitui o fundamento do conceito de responsabilidade.

Quanto a isso, as práticas das organizações são incipientes, e ainda não é totalmente claro de que modo a informação deve ser apresentada para ser uma ferramenta real de *accountability* (por exemplo, se seria necessária uma adequação da informação a diferentes públicos).

Finalmente, o presente trabalho indica que as organizações são *accountable*, no sentido mais exigente do conceito (responsabilização/sanção), somente perante o Estado e em relação a seus financiadores (que podem retirar apoio como punição pela insatisfação com os resultados). Esta constatação aumenta a responsabilidade dos

doadores de manter um diálogo permanente com o campo no qual intervêm, para que as ações financiadas respondam, efetivamente, a necessidades reais e contribuam a uma mudança sistêmica.

REFERÊNCIAS

Bibliografia e outras fontes

- ABREGÚ, Martín. 2008. Direitos humanos para todos: da luta contra o autoritarismo à construção de uma democracia inclusiva—um olhar a partir da Região Andina e do Cone Sul. *SUR*, v. 5, n. 8, pp. 6-41. Disponível em: <<http://www.surjournal.org/conteudos/pdf/8/abregu.pdf>>. Último acesso em: ago. 2014.
- ANGRY and effective. 2000. *The Economist*, Washington DC, 21 Sept. Disponível em: <<http://www.economist.com/node/374657>>. Último acesso em: 6 ago. 2014.
- AVRITZER, Leonardo. 2007. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, pp. 443-464.
- BENDELL, Jem. 2006. *Debating NGO Accountability*. NGLS Development Dossier. United Nations.
- CHARNOVITZ, Steve. 2006. Accountability of Non-Governmental Organizations in Global Governance. In: JORDAN, L.; VAN TUJIL, P. *NGO Accountability: Politics, Principles and Innovations*. Earthscan, pp. 21-43.
- COATES, Barry; DAVID, Rosalind. 2002. Learning for Change: The Art of Assessing the Impact of Advocacy Work. *Development in Practice*, v. 12, n. 3-4, pp. 530-541.
- CHAPMAN, Jennifer; WAMEYO, Amboka. 2001. *Monitoring and Evaluating Advocacy: A Scoping Study*, London: Action Aid.
- DAGNINO, Evelina. 2002. *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.
- _____. 2004. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, pp. 95-110.
- EBRAHIM, Alnoor. 2003a. Accountability in Practice: Mechanisms for NGOs. *World Development*, v. 31, n. 5, pp. 813-829.
- _____. 2003b. Making Sense of Accountability: Conceptual Perspectives for Northern and Southern Nonprofits. *Non profit Management & Leadership*, v. 14, n. 2, pp. 191-212.
- _____. 2010. *The Many Faces of Nonprofit Accountability*. Working Paper 10-069, Harvard Business School. Disponível em <<http://www.hbs.edu/research/facpubs/workingpapers/papers0910.html#wp10-069>>. Último acesso em: 6 ago. 2014.

- EBRAHIM, Alnoor; RANGAN, V. Kasturi. 2014. What Impact? A Framework for Measuring the Scale and Scope of Social Performance. *California Management Review*, v. 56, n. 3, spring, pp. 118-141.
- EBRAHIM, Alnoor; WEISBAND, Edward. 2007. *Global Accountabilities: Participation, Pluralism and Public Ethics*. Cambridge.
- EDWARDS, Michael. 2000. *NGO Rights and Responsibilities. A New Deal for Global Governance*. The Foreign Policy Center.
- _____. 2010. *Aplomo latente, transigência evidente: responsabilidade de las organizaciones no gubernamentales y los derechos humanos*, aporte ao Forum Human Rights Principles and NGO Accountability, ICHRP. Disponível em: <<http://www.ichrp.org/en/forum>>. Último acesso em: 6 ago. 2014.
- GORVIN, Ian. 2009. Producing the Evidence that Human Rights Advocacy Works: First Steps towards Systematized Evaluation at Human Rights Watch. *Journal of Human Rights Practice*, v.I, n.3., pp. 477-487.
- GRANT, Ruth; KEOHANE, Robert. 2005. Accountability and Abuses of Power in World Politics. *American Political Science Review*, v. 99, n. 1, pp. 29 – 43.
- GURZA LAVALLE, Adrian; ARAUJO, Cicero. 2008. O debate sobre a representação política no Brasil: Nota introdutória, *Caderno CRH*, Salvador v. 21, n. 52, Abr., pp. 9-12.
- GURZA LAVALLE, Adrian; CASTELLO, Graziela. 2008. Sociedade Civil, Representação e a Dupla Face da *Accountability*: cidade do México e São Paulo. *Caderno CRH*, v. 21, n. 52, pp. 67-86.
- GURZA LAVALLE, Adrian; HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela. 2006. Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil. *Lua Nova*, São Paulo, 67, pp. 49-103.
- GURZA LAVALLE, Adrian; ISUNZA VERA, Ernesto. 2010. Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática, participación, controles sociales y representación. In: GURZA LAVALLE, Adrian; ISUNZA VERA, Ernesto (Coord.). *La innovación democrática en América Latina. Tramas y Nudos de la Representación, la Participación y el Control Social*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- HIRSCHMAN, Albert. 1970. *Exit, voice, and loyalty: responses to decline in firms organizations, and states*. Harvard University Press.
- INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS POLICY. 2003. *Deserving Trust. Issues of Accountability for Human Rights NGOs, Draft for Consultation*. Disponível em: <http://www.ichrp.org/paper_files/119_w_01.doc>. Último acesso em: 6 ago. 2014.
- _____. 2009. *Deserving Trust. Issues of Accountability for Human Rights NGOs, Draft for Consultation*. Disponível em: <http://www.ichrp.org/files/drafts/7/119_draft.pdf>. Último acesso em: 6 ago. 2014.
- JAICHAND, Vinodh. 2004. Estratégias de litígio de interesse público para o avanço dos direitos humanos em sistemas domésticos de direito. *SUR*, v. 1, n.1, pp. 135-149. Disponível em: <<http://www.surjournal.org/index1.php>>. Último acesso em: 6 ago. 2014.

- JORDAN, Lisa. 2007. A rights-based approach to accountability. In: EBRAHIM, A. WEISBAND, E. **Global Accountabilities: Participation, Pluralism and Public Ethics**. Cambridge, pp. 151-167.
- JORDAN, Lisa; VAN TUJIL, Peter. 2006. **NGO Accountability: Politics, Principles and Innovations**. Earthscan.
- KEYSTONE. [sem data]. **Learning with Constituents**. Disponível em: <http://www.keystoneaccountability.org/sites/default/files/3%20Learning%20with%20constituents_0.pdf>. Último acesso em: 6 ago. 2014.
- KWEITEL, Juana. 2010. **Accountability de organizações de direitos humanos da América Latina: uma aproximação a partir da opinião dos atores**. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 29 de março. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-07102010-154216/pt-br.php>>. Último acesso em: 6 ago. 2014.
- LANDMAN, Tood; ABRAHAM, Meghna. 2004. **Evaluation of Nine Non-Governmental Human Rights Organizations**. IOB Working Document, Febr. Disponível em: <<http://www.minorityrights.org/download.php?id=493>>. Último acesso em: 9 ago. 2014.
- O'DONNELL, Guillermo. 1998. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, n. 44, pp. 27-54.
- _____. 2002. Horizontal accountability: The legal institutionalization of mistrust. In: MAINNWARING S. e WELNA, C. **Accountability, Democratic Governance, and Political Institutions in Latin America**, OUP.
- O'DWYER, Brendan; UNERMAN, Jeffrey. 2008. The paradox of greater NGO accountability: A case study of Amnesty Ireland. **Accounting, Organizations and Society**, v. 33, n. 7-8, pp. 801-24.
- PERUZZOTTI, Enrique. 2006. Civil Society, Representation and Accountability: Restating Current Debates on the Representativeness and Accountability of Civil Associations. JORDAN, L.; VAN TUJIL, P. **NGO Accountability: Politics, Principles and Innovations**. Earthscan, pp. 43-61.
- SCHEDLER, Andreas. 1999. Conceptualizing Accountability. In: SCHEDLER, A; DIAMONG, L; PLATTNER, M. **The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies**, Lynne Rinner, pp. 13-28.
- SCHMITZ, Hans Peter; BRUNO, Tosca. 2007. **Attitudes towards Accountability: Transnational NGOs and the Challenge of Legitimacy**, Paper presented at the 2007 ARNOVA conference “The Global Pursuit of Social Justice: Challenges to Nonprofits & Civil Society”, Atlanta, Georgia, November 15-17.
- SLIM, Hugo. 2002. **By what authority? The legitimacy and accountability of non-governmental organizations**. International Council on Human Rights Policy. Disponível em: <http://www.ichrp.org/files/papers/65/118_Legitimacy_Accountability_Nongovernmental_Organisations_Slim_Hugo_2002.pdf>. Último acesso em: 6 ago. 2014.
- STARK, David; VEDRES, Balasz; BRUSZT, Laszlo. 2006. Rooted transnational publics: Integrating foreign ties and civil activism. **Theory and Society**, v. 35, pp. 323 – 349.

NOTAS

1. O artigo apresenta uma versão muito resumida e atualizada das conclusões da dissertação de mestrado em Ciência Política defendida pela autora na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP) (Brasil), em setembro de 2010.
2. Nota do Editor: O termo *Accountability* é em geral traduzido ao português como "prestação de contas". Aqui, a autora utiliza os dois termos para designar o mesmo conceito, embora dê preferência ao termo original.
3. No âmbito anglo-saxão, porém, a literatura mais recente sobre o tema cita o artigo de Goetz e Jenkins (2002) como um dos cruciais na recolocação do tema na agenda de debate.
4. As citações presentes ao longo deste artigo foram traduzidas livremente do inglês pela autora.
5. Nota do Editor: O termo *advocacy* é em geral traduzido ao português como "incidência pública". Tal como no caso de *accountability*, a autora dá preferência aqui ao termo original, por ser seu uso comum em diferentes idiomas.
6. Desde que a pesquisa foi realizada até hoje as categorias para classificar organizações têm ficado menos claras. Hoje é mais difícil falar de nacional/internacional, direitos humanos/desenvolvimento, litígio/*advocacy*. A diferenciação, porém, ainda é relevante para o presente artigo porque, como visto ao longo dele, organizações nacionais tendem a ter mecanismos de prestação de contas perante seus pares locais e um enraizamento, mais ou menos forte, na sociedade na qual atuam prioritariamente.
7. Em cada uma das cinco organizações foram entrevistadas quatro pessoas. As entrevistas foram realizadas por telefone, utilizando-se um questionário semiestruturado.
8. Expressão utilizada por Steven Charnovitz (2006, p. 40).
9. O destaque é nosso. Citado também por Slim (2002).
10. O ICHRP, um "think tank" com sede em Genebra focado em políticas de direitos humanos que existiu entre 1996 e 2012, publicou em 2003 "Deserving Trust. Issues of Accountability for Human Rights NGOs, Draft for Consultation". Neste relatório discutia-se amplamente as questões de *accountability* das organizações de direitos humanos. A primeira versão do relatório foi disponibilizada para consulta em 2003, mas, devido às críticas e à falta de consenso sobre o teor do documento, a versão final não foi publicada. O ICHRP desistiu de publicar uma pesquisa sobre o tema e criou, em fevereiro de 2010, um foro de discussão on-line. Na citação, o destaque é nosso.
11. Citado também por Schmitz e Bruno (2007).
12. ActionAid International, Amnesty International, CIVICUS World Alliance for Citizen Participation, Consumers International, Greenpeace International, Oxfam International, International Save the Children Alliance, Survival International, International Federation Terre des Hommes, Transparency International e World YWCA (até o momento da submissão deste artigo à Revista Sur, a Carta conta com 17 assinantes).
13. Ver Accountability Charter Review Process, disponível em <<http://www.ingoaccountabilitycharter.org/home/review-process/>>. Amnesty International e Artigo 19 são as únicas organizações de direitos humanos que assinaram a Carta.
14. Ver, por exemplo, Keystone (sem data) e Action Aid (2006).
15. Ebrahim (2003a, p. 814) destaca "muito do trabalho inicial neste campo é creditado aos escritos de Edward Freeman (1994) sobre o 'stakeholder approach' na gestão estratégica, na qual os *stakeholders* são definidos de maneira a incluir também indivíduos e grupos que podem influenciar ou serem influenciados por um assunto em particular". Ver também Ebrahim e Weisband (2007).
16. Na literatura, muitas vezes se denomina "accountability hierárquica" enfoques que priorizam a *accountability* para cima e "accountability holística" enfoques que prestam atenção à *accountability* para baixo e à horizontal. Ver, por exemplo, O'Dwyer e Unerman (2008).
17. Ver Coates e David (2002). Ver, também, Chapman e Wameyo (2001) citado por ICHRP (2003).
18. Sobre as dificuldades da Human Rights Watch para provar o impacto de seu trabalho de *advocacy*, ver Gorvin (2009).
19. Analisando a questão à luz da prática da organização estadunidense Human Rights Watch, Gorvin afirma, com ironia, que: "É improvável que um governo abusivo se manifeste e nos diga: 'graças a vocês, nos demos conta de nossos erros e mudamos'" (GORVIN, 2009, p. 480).
20. Ver Jaichand (2004).
21. Ver Abregú (2008).
22. Ver Hirschman (1970).
23. Seria necessária outra pesquisa para analisar de que forma se deu a transformação dessas e de outras organizações para o modelo atual (um Conselho Diretivo não remunerado, uma equipe remunerada e voluntários), que parece estar fortemente inspirado pela prática das organizações nos Estados Unidos.
24. Nota do Editor: As citações a partir deste momento, ao menos que esteja indicado de forma diferente, referem-se às entrevistas que a autora realizou com cinco organizações de direitos humanos em sua pesquisa. Ver nota 7 acima.



PEDRO ABRAMOVAY

Pedro Abramovay é Diretor do Programa Latino-Americano e Diretor Regional da América Latina e Caribe da *Open Society Foundations*. Anteriormente, Abramovay ocupou uma série de postos-chave dentro do Ministério da Justiça do Brasil, incluindo o de Secretário de Justiça entre 2010 e 2011. No governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, Abramovay ajudou a elaborar peças legislativas importantes e liderou uma campanha que resultou na remoção de cerca de meio milhão de armas de circulação. Trabalhou na reforma do sistema penitenciário do Brasil e criou um processo de elaboração de leis sobre a liberdade na Internet por meio de um blog.

Abramovay também foi diretor de campanha da Avaaz e professor da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas no Rio de Janeiro. Abramovay estudou na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e é mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Brasília.



HELOISA GRIGGS

Heloisa Helena Griggs é assessora senior do Programa para a América Latina da *Open Society Foundations*, onde administra a concessão de doações e o *advocacy* dos programas de direitos humanos e segurança cidadã na América Latina. Antes de ingressar na *Open Society Foundations*, Griggs era advogada associada do escritório Simpson Thacher & Bartlett LLP, em São Paulo. De 2007 a 2010, atuou como assessora do senador Richard J. Durbin, no Comitê Judiciário do Senado dos EUA, assessorando o senador Durbin sobre direitos humanos, justiça criminal e imigração. Anteriormente, Griggs trabalhou para organizações não governamentais de direitos humanos em Washington, no Timor-Leste e em Angola. Griggs concluiu seu bacharelado em história e estudos internacionais em Yale e é formada em direito pela *Yale Law School*.

RESUMO

Em todo o mundo, há um crescente e entusiasmado debate em torno da reestruturação das relações entre os cidadãos e os Poderes Legislativo e Executivo, como resultado da defasagem entre as instituições democráticas do século 19 e as sociedades do século 21. Há um considerável potencial para a transformação e ampliação da participação democrática através de novas ferramentas e abordagens. No entanto, isto não se dá sem risco, uma vez que as maiorias democráticas podem abusar do seu poder e oprimir as minorias democráticas. O debate sobre a necessidade de repensar o judiciário e outros mecanismos de proteção dos direitos das minorias democráticas é muito menos avançado. Muitas organizações de direitos humanos e indivíduos estão pensando efetivamente sobre como devem ser os novos freios e controles para promover os direitos das minorias democráticas nas sociedades do século 21. Mas ainda há uma resistência substancial no campo de direitos humanos impedindo que as atuais estruturas e abordagens visando à proteção dos direitos humanos sejam revistas. Embora haja uma apreensão compreensível em relação à possibilidade de enfraquecimento das estruturas de direitos humanos existentes caso mudemos a maneira como pensamos, nos referimos e defendemos os direitos humanos, tais mudanças e experiências serão fundamentais para o avanço dos direitos das minorias democráticas nas democracias do século 21.

Original em inglês. Traduzido por Adriana Gomes Guimarães.

Recebido em junho de 2014.

PALAVRAS-CHAVE

Democracia – Século 21 – Freios e controles – Sociedade civil – Minorias



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível *online* em <<http://conectas.org/pt/acoes/sur>>.

ARTIGO

MINORIAS DEMOCRÁTICAS EM DEMOCRACIAS DO SÉCULO 21

Pedro Abramovay e Heloisa Griggs

Quando centenas de milhares de pessoas saíram às ruas ano passado no Brasil, um dos refrões mais comuns era “queremos ser ouvidos”. Para além do Brasil, os protestos recentes em todo o mundo demandaram capacidade de resposta do governo e o fim da “política como de costume”, revelando imensa frustração e impaciência com a opacidade e impermeabilidade do próprio sistema político (KRASTEV, 2014, p. 21). O uso das mídias sociais foi essencial para o planejamento e rápida expansão desses protestos, permitindo que indivíduos se juntassem a outros indivíduos para pressionar diretamente por mudanças. Além desses protestos ampliados que agora podem ser organizados simultaneamente em muitas cidades, há uma ampla gama de ferramentas, conforme analisado a seguir, que permite que os indivíduos acompanhem, questionem e interajam com os governos de maneiras que eram inconcebíveis há pouco tempo.

1 Instituições democráticas do século 19 e sociedades do século 21

A grande inovação das democracias modernas não foi a criação de instituições para representar as maiorias, o que a democracia antiga já havia tentado muito antes, mas sim projetar instituições capazes de permitir a incorporação das minorias ao debate público. Os fundadores dos Estados Unidos se preocupavam com a possibilidade de que a maioria pudesse abusar de seus poderes para oprimir a minoria, embora a regra da maioria fosse necessária para representar a vontade popular. Alexis de Tocqueville ficou impressionado com a capacidade que a democracia norte-americana tinha de trazer à tona a tirania da maioria. Democracias modernas reconheceram os direitos humanos fundamentais, como na Declaração de Direitos dos EUA, e estabeleceram sistemas judiciários independentes para atuar como um controle sobre o Executivo e o Legislativo.

Logicamente, essas instituições do século 19 foram projetadas para proteger o poder dos proprietários de terras do sexo masculino e de ascendência europeia. Mas o modelo dessas instituições criou uma estrutura e um discurso em torno da proteção das minorias que facilitaram os expressivos progressos dos direitos

durante o século 20. Assim, um aspecto central das democracias modernas é sua capacidade de combinar o sufrágio universal com freios e controles para proteger os direitos humanos.

Tanto os mecanismos de representação da maioria quanto aqueles feitos para integrarem as perspectivas das minorias democráticas foram projetados para sociedades completamente diferentes daquelas em que vivemos hoje. Quando essas instituições democráticas modernas foram concebidas, as sociedades eram moldadas pela Revolução Industrial, com estruturas hierárquicas e sistemas relativamente estáticos para representar ambos os grupos majoritário e minoritário.

Nossas sociedades do século 21 mudaram drasticamente, apresentando hoje uma enorme capacidade para a troca de informação e comunicação entre os cidadãos. Os indivíduos têm um número maior de identidades e participação em grupos diferentes. A rápida evolução tecnológica tem contribuído para o declínio das estruturas tradicionais de poder. As estruturas de poder concebidas no século 19 estão cada vez mais fracas e restritas em uma ampla variedade de aspectos incluindo política, economia, guerra, religião, cultura, filantropia e o poder de indivíduos (NAÍM, 2013).

Os Poderes Executivo e Legislativo das nossas democracias foram concebidos em um momento em que parecia factível pensar que a principal interação entre indivíduos e governos se daria em torno de eleger ou reeleger membros do governo de tempos em tempos. Mas com o ritmo acelerado em que nós agora produzimos, recebemos e interagimos com as informações, as pessoas podem e querem fazer muito mais do que avaliar o andamento do governo de tempos em tempos. Essa desconexão significativa entre as instituições democráticas do século 19 e as sociedades do século 21 é algo com que os governos de todo o mundo ainda não souberam lidar.

Como resultado dessa lacuna cada vez mais gritante entre as instituições democráticas do século 19 e as sociedades do século 21, há um crescente consenso em muitas partes do mundo sobre a necessidade de se repensar as relações dos cidadãos com os Poderes Legislativo e Executivo. Há um potencial significativo para transformar e ampliar a participação democrática por meio de novas ferramentas e abordagens. Mas ainda não há clareza sobre quais seriam essas mudanças (nem sequer uma agenda de reformas institucionais que cause essas mudanças).

Condições para pilotar os novos modelos de participação democrática capazes de catalisar o debate global sobre a natureza das instituições democráticas e das relações Estado-sociedade variam substancialmente, e a América Latina é particularmente bem posicionada. As democracias novas, mas relativamente estáveis, da região experimentaram reduções históricas da pobreza na última década, o que aumentou a expectativa dos cidadãos em grande parte da região e em outras economias emergentes em todo o mundo (FUKUYAMA, 2013). Mais da metade da população da América Latina tem menos de 30 anos de idade e estes jovens são a primeira geração a crescer sob governos democráticos. Embora a democracia tenha se enraizado e avançado ainda mais do que em muitas partes do Sul Global, a cultura e as instituições democráticas são relativamente jovens e ainda maleáveis em comparação com as democracias mais estáticas dos Estados

Unidos e de grande parte da Europa. Com o crescimento econômico da região acompanhado por aumento de influência global, a América Latina está agora em posição de determinar o seu próprio futuro, em vez de ser moldada principalmente por atores e eventos externos.

Os protestos de grande dimensão no Brasil e em outros lugares significam que atores importantes nos governos podem estar mais inclinados a reconsiderar a concepção dos processos institucionais. O desafio agora é transformar a recente explosão de engajamento dos cidadãos em participação deles mesmos na definição de novas políticas, processos e instituições. Com maior foco nas mudanças de comportamento, cultura política e processos institucionais, as tecnologias de informação e comunicação podem oferecer novos canais para o envolvimento dos cidadãos com o governo e fortalecer a capacidade de resposta deste último. Este é um momento oportuno para a experimentação de reformas para tornar as democracias mais eficazes e abertas à participação dos cidadãos.

2 Minorias democráticas em democracias do século 21

Ampliar a participação democrática na América Latina ou em outras partes do mundo envolve riscos, uma vez que as maiorias democráticas podem abusar do seu poder e oprimir as minorias democráticas. Minorias democráticas podem incluir grupos raciais, étnicos, nacionais, de gênero, de sexualidade, grupos religiosos ou outros com pouco poder ou representação em relação a outros grupos da sociedade. Minorias democráticas não são uma categoria fixa e podem ser compostas por diferentes grupos de pessoas, dependendo do assunto em questão, e mudar ao longo do tempo, como foi o caso dos esforços em torno da reforma das políticas de drogas. Em alguns casos, tais como os direitos das mulheres, os grupos podem até constituir maiorias em termos de números absolutos em uma sociedade, mas continuam a ser minorias democráticas, como resultado de sua falta de influência em relação a outros grupos em uma democracia.

Há um crescente debate público e entusiasmo em torno da reestruturação das relações entre os cidadãos e os Poderes Legislativo e Executivo, como resultado da defasagem entre as instituições democráticas do século 19 e as sociedades do século 21 (ITO, 2003). Por outro lado, o debate sobre a necessidade de se repensar o judiciário e outros mecanismos contramajoritários de proteção dos direitos das minorias democráticas é muito menos avançado. Uma série de organizações de direitos humanos e indivíduos estão começando a pensar sobre como devem ser os novos freios e controles para promover os direitos das minorias democráticas nas sociedades do século 21. Mas, apesar do desempenho muitas vezes fraco das instituições responsáveis pela garantia dos direitos das minorias democráticas, a maior parte do campo de direitos humanos não deseja rever as normas de direitos humanos e os mecanismos existentes.

Como resultado de esforços significativos para enfraquecer ou reverter os avanços dos direitos humanos em muitas partes do mundo atual, muitos no campo de direitos humanos temem que mudanças substanciais nas abordagens, linguagem e estruturas possam enfraquecer ou minar as estruturas de direitos humanos

existentes. Por exemplo, durante o processo de reforma da Comissão Interamericana de Direitos Humanos entre 2011 e 2013, os membros da Organização dos Estados Americanos levantaram uma série de antigos desafios e questões relevantes para serem discutidos. No entanto, as propostas durante o processo de reforma por parte de alguns Estados-membros eram vistas como esforços para enfraquecer e limitar a autonomia da Comissão Interamericana, o que colocou muitos dos defensores da Comissão Interamericana na defensiva e limitou a possibilidade de um debate franco e construtivo sobre esses desafios.

No entanto, precisamente por causa das consideráveis mudanças em curso nas democracias da atualidade e no equilíbrio global de poder, nós precisamos experimentar novas estratégias e mecanismos para promover os direitos das minorias democráticas. Como campo, frequentemente nos concentramos em corrigir os erros já ocorridos e acabamos nos voltando mais para o passado que para o futuro. Nossa resposta à pergunta que a SUR 20 faz sobre se os direitos humanos ainda seriam uma linguagem eficaz para a produção de mudança social é um retumbante sim, se estivermos dispostos a levar à frente modificações substanciais nas estruturas de direitos humanos e nas abordagens existentes. Essa conversa, bem como a experimentação de novas abordagens e instituições para promover os direitos das minorias democráticas, pode parecer desalinhada em relação à grande parte do que entendemos como normas e processos centrais aos direitos humanos, mas ela será essencial para a manutenção da relevância e da influência do campo.

3 Experiências com novas abordagens para o avanço dos direitos das minorias democráticas

Atualizar os freios e os controles das instituições democráticas do século 19 para torná-las relevantes para as sociedades do século 21 pode envolver pequenos ajustes ou uma revisão mais substancial do papel e do trabalho desses órgãos. De maneira concreta, a quais tipos de experimentação com novos mecanismos e estratégias de promoção dos direitos das minorias democráticas estamos nos referindo?

3.1 Judiciários nacionais

No contexto nacional, os sistemas judiciários são as principais instituições contramajoritárias responsáveis pela proteção dos direitos das minorias democráticas. Partindo da premissa de que a preservação da independência judiciária e da sua capacidade de impor freios aos Poderes Executivo e Legislativo exige que este seja isolado da opinião pública e de sua influência, o Poder Judiciário muitas vezes se manteve mais reservado e menos transparente do que outras áreas do governo. Por exemplo, uma recente avaliação da implementação da lei de acesso à informação por todos os três ramos do governo no Brasil constatou que o Judiciário era o que estava mais atrasado na implementação (MONITORAMENTO..., 2014, p. 56). Em vez de capacitar o Poder Judiciário para a promoção dos direitos das minorias democráticas, os esforços para isolá-lo da opinião e do escrutínio públicos tendem a torná-lo menos ágil, acessível e com um menor nível de prestação de contas.

Ao mesmo tempo, apesar da intenção de que o projeto constitucional atue principalmente como um freio à vontade popular, ao que tudo indica o Judiciário é, muitas vezes, fortemente influenciado pela opinião pública. Nos Estados Unidos, há pelo menos 70 anos, a opinião pública tem influenciado o Supremo Tribunal e os dois se alinharam ao longo do tempo, mesmo quando a Suprema Corte se adianta em relação ao público em algumas questões ou se atrasa em outras (FRIEDMAN, 2009, pp. 14-15). Os representantes públicos e aqueles eleitos têm exercido pressão sobre o Supremo Tribunal Federal em diversos momentos, e juízes da Suprema Corte têm reconhecido a dependência da Suprema Corte da opinião pública (FRIEDMAN, 2009, pp. 370-371).

O debate sobre a interação entre a Suprema Corte e a opinião pública e sua frequente confirmação acontece em muitos lugares ao redor do mundo. Por exemplo, um debate semelhante sobre a relação entre o Supremo Tribunal e a opinião pública está em andamento no Brasil, com argumentos que apoiam o Supremo Tribunal Federal a deliberar com base em informações fornecidas pela opinião pública, destacando a importância desta relação para a legitimidade do Supremo Tribunal em uma democracia (FALCÃO, 2012).

As ferramentas de informação e comunicação do século 21 aceleraram rapidamente as maneiras por meio das quais a opinião pública pode influenciar o Judiciário. Ao invés de continuarmos fingindo que podemos e devemos isolar o Judiciário da opinião pública, devemos reconhecer essa relação e explorar seu significado, se o que buscamos é a promoção dos direitos das minorias democráticas. Experimentar formas de alterar a interação entre o público e o Judiciário pode ser mais fácil nas democracias do Sul Global, onde os judiciários ainda são novos e talvez um pouco menos avessos à mudança.

Por exemplo, há um debate em curso em vários países sobre a possibilidade de televisionar os procedimentos da Suprema Corte. Nos Estados Unidos, houve importantes debates públicos sobre este tema, com argumentos apoiando os benefícios em termos de maior transparência e interação entre o público e o Supremo Tribunal e propostas legislativas para incentivar ou exigir o televisoramento dos procedimentos da Suprema Corte (YOUR REALITY..., 2010; CHEMERINSKY, 2014). No entanto, o argumento de que a transmissão televisiva do Supremo Tribunal seria uma ameaça à independência judicial parece ter prosperado até agora, apesar do relevante apoio público no sentido de televisionar o processo do Supremo Tribunal (MAURO, 2010).

Por outro lado, no Brasil, o Judiciário criou a “TV Justiça”, em 2002. Após a polêmica inicial sobre a possibilidade de transmitir ao vivo os procedimentos judiciais, com a preocupação de que este processo pudesse influenciar as decisões da Justiça, todas as audiências na Suprema Corte passaram a ser transmitidas dessa forma. A “TV Justiça” se propôs a melhorar a comunicação e a compreensão do público em geral, e tem havido um aumento importante no interesse público e nos debates sobre as decisões da Suprema Corte nos últimos anos. Há discussões e experimentos importantes sobre os procedimentos de televisoramento judiciais em curso em todo o mundo e, certamente, esta inovação não acontecerá exclusivamente no Sul Global, mas este é um exemplo

interessante de como pode ser mais fácil para o Poder Judiciário tentar diferentes abordagens nas democracias mais recentes.

Ao discutir sobre a transmissão televisiva das atividades da Suprema Corte, estamos tão somente debatendo abertamente o alinhamento do Judiciário à tecnologia do século 20, e não às ferramentas de comunicação muito mais interativas disponíveis hoje em dia, mas isso já nos dá uma ideia do quão resistente a mudanças o Judiciário tem sido. A questão em torno da transmissão televisiva das atividades da Suprema Corte é um pequeno exemplo de como faz cada vez mais sentido reconhecer a influência da opinião pública sobre o Poder Judiciário e considerar este fator em nossas estratégias para a promoção dos direitos das minorias democráticas. Certamente, há muitas novas formas de ajustar e modificar a maneira como o Poder Judiciário opera. Algumas delas incorporarão as possibilidades de participação pública e apoiarão a promoção dos direitos humanos.

3.2 Mecanismos internacionais de direitos humanos

No contexto internacional, há oportunidades substanciais de mudança para os mecanismos internacionais de direitos humanos de forma a torná-los mais receptivos aos desafios de direitos humanos do século 21 e mais eficientes na promoção dos direitos das minorias nesse contexto. No Sistema Interamericano de Direitos Humanos, que é o sistema regional que acompanhamos mais de perto, a Comissão Interamericana está bem posicionada para experimentar novas formas de interagir com os governos e com a sociedade civil e enfrentar os atuais desafios aos direitos humanos.

Embora a Comissão Interamericana tivesse funções adjudicatórias e políticas mais amplas, ela frequentemente centrou sua atenção no recebimento, análise e emissão de recomendações sobre petições individuais. Com relação a estas últimas, há importantes mudanças possíveis nos procedimentos atuais sendo debatidas, como os casos de consolidação envolvendo questões factuais ou jurídicas substancialmente similares, ou, de maneira mais controversa, priorizando casos (OROZCO, 2014). Tais modificações podem ajudar a Comissão Interamericana a reduzir o substancial atraso de seus trabalhos, o que tem afetado consideravelmente sua capacidade de cumprir seu papel fundamental.

No entanto, a possibilidade de que a Comissão Interamericana desenvolva e expanda seu papel nas políticas públicas é a oportunidade mais interessante no sentido de aumentar seu impacto e sua capacidade de promover os direitos das minorias democráticas na América Latina e no Caribe hoje em dia. Naturalmente, a Comissão Interamericana teve um impacto substancial sobre questões de política na região através de seus papéis não contenciosos no passado, como na famosa e amplamente reconhecida visita à Argentina em 1979 (SIKKINK, 2011, p. 65-66). No entanto, as abordagens mais eficazes para que a Comissão Interamericana possa influenciar os resultados de direitos humanos no contexto das atuais democracias imperfeitas, mas em evolução, certamente serão muito diferentes das adotadas em um período em que muitos dos governos do hemisfério eram ditaduras.

O crescente engajamento da Comissão Interamericana com diferentes partes

dos governos nacionais, apoiando líderes governamentais e instituições interessadas em promover os direitos das minorias democráticas, pode ajudar a promoção destes direitos de uma maneira que as petições individuais não são capazes, levando a mudanças políticas mais amplas e estruturais. Enquanto as petições são primordialmente uma forma de interagir com os governos de forma oponente (exceto, talvez, no caso de soluções amistosas), o envolvimento em políticas públicas da Comissão Interamericana com os governos através da colaboração em matérias de direitos humanos de interesse mútuo, inclusive através de visitas, assistência técnica e projetos conjuntos, poderia ajudar a reforçar a aplicação das normas de direitos humanos em nível nacional e local.

Isso não quer dizer que não haverá desafios para uma abordagem mais colaborativa ao engajamento com os governos do hemisfério e, presumivelmente, preocupação por parte de alguns atores no domínio dos direitos humanos sobre a capacidade da Comissão Interamericana de manter a sua independência. No entanto, da mesma forma que as organizações de direitos humanos estão cada vez mais envolvidas com os governos em torno da construção de agendas de políticas de direitos humanos, mantendo-se críticas e independentes, a Comissão Interamericana também se beneficia enormemente desta abordagem para as suas relações com os governos no hemisfério.

Mudanças significativas exigirão complexas reformas nas políticas públicas e não apenas reparações de curto prazo. A Comissão Interamericana já tem experiência substancial na realização de reformas políticas importantes, como no caso Maria da Penha, em que a Comissão Interamericana concluiu que a violação dos direitos de Maria da Penha fazia parte de um padrão de discriminação que envolvia tolerar a violência doméstica contra as mulheres no Brasil (INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *Maria da Penha v. Brazil*, 2001). A decisão da Comissão Interamericana, combinada ao expressivo *advocacy* da sociedade civil e ao engajamento com o governo, contribuiu para a promulgação da “Lei Maria da Penha” (Lei 11.340/2006) e a adoção de outras políticas públicas para enfrentar a omissão e a tolerância ligadas à violência doméstica contra as mulheres. Com base em experiências passadas que influenciaram as políticas de direitos humanos no hemisfério, a Comissão Interamericana deve ser cumprimentada por sua atual deliberação e seu debate sobre como ampliar e fortalecer essa função de política pública. Felizmente, o campo regional de direitos humanos poderá apoiar a Comissão Interamericana na revisão destes aspectos das suas funções.

Tanto no contexto nacional quanto internacional, discutimos as maiores e as menores mudanças na maneira pela qual os organismos contramajoritários abordam seu trabalho, mas não as novas estruturas ou os mecanismos que acabaram de ser criados. É nossa esperança que essas conversas sobre como começar a mudar as instituições existentes possam levar a reflexões sobre instituições ou processos totalmente novos, mas é reconhecidamente difícil antecipar como estes seriam constituídos. O aspecto mais importante neste momento é a vontade de rever os mecanismos e as abordagens existentes para ver aonde isso poderia nos levar, em vez de permitir que o campo de direitos humanos seja amarrado e limitado pelas atuais estruturas.

3.3 Influenciar a opinião pública e trabalhar com governos

Novas abordagens para a promoção dos direitos das minorias democráticas que possam ajudar a criar diferentes freios e controles envolverão esforços substanciais para que conquistem e se comuniquem com a opinião pública a respeito de questões de direitos humanos. Como descrito anteriormente, a noção de que os tribunais, tradicionalmente encarregados de defender os direitos das minorias democráticas, possam permanecer completamente isolados da opinião pública provavelmente já não é verdade há muito tempo, ainda mais se considerarmos o ritmo e o volume dos debates públicos possibilitados pelas tecnologias de informação e comunicação. Além disso, apesar do seu papel absolutamente fundamental, existem muitas outras limitações à promoção pelo Judiciário dos direitos das minorias democráticas, e o engajamento com os Poderes Executivo e Legislativo é essencial.

Reconhecer que as instituições contramajoritárias têm sido e provavelmente serão cada vez mais influenciadas pela opinião pública tem implicações importantes na maneira pela qual buscamos promover os direitos das minorias democráticas. De maneira expressiva, isso sugere que não devemos esperar que os sistemas judiciais e os mecanismos de direitos humanos sozinhos sejam capazes de salvaguardar os direitos desses grupos. Em vez disso, devemos proativamente empreender maiores esforços para moldar a opinião pública, utilizando ferramentas e canais em rápida expansão para a participação democrática. Buscar influenciar a opinião pública não significa que as organizações de direitos humanos terão de ceder a ela ou que o caminho a seguir em relação a uma dada questão sempre envolverá a tentativa de conquistar a opinião da maioria.

Novas estratégias exigirão também o trabalho em estreita colaboração com o governo de modo a reconhecer sua complexidade e as múltiplas perspectivas, muitas vezes concorrentes, dentro do governo que podem ser empenhadas de forma eficaz para o avanço dos direitos humanos. Em muitos países, o movimento de direitos humanos surgiu durante períodos difíceis de ditadura política ou de conflitos, quando ocorreram graves violações e o contexto dos direitos humanos era marcado por extremos e absolutismos. Embora o conflito e os líderes autocráticos ainda se mantenham em algumas partes do mundo, as democracias imperfeitas e muitas vezes confusas exigem um engajamento muito mais multifacetado.

Muitos exemplos de novas estratégias e abordagens estão em andamento. A reforma da política de drogas é um exemplo de situação em que, apesar das extensas e antigas violações de direitos humanos resultantes da guerra às drogas, nem as instituições democráticas majoritárias ou as contramajoritárias eram capazes ou estavam dispostas a enfrentar este desafio premente de direitos humanos. O paradigma do combate às drogas tornou-se onipresente e até mesmo a discussão de alternativas ao atual regime tornou-se impossível por um longo tempo. Os líderes políticos tentaram superar uns aos outros em termos de quem poderia ser mais duro em relação às drogas, aumentando as penas para delitos relacionados a elas e alocando grandes somas de dinheiro para a guerra contra os entorpecentes. Embora as organizações de direitos humanos e algumas instituições contramajoritárias na América Latina viessem há tempos abordando as consequências da guerra às drogas

sob a forma de abusos por parte das forças militares e policiais, de falha no devido encaminhamento das denúncias e de altos índices de encarceramento, a mudança da política de drogas era geralmente vista como um tema periférico, um tabu.

Mas o movimento de reforma da política de drogas ganhou enorme impulso no Hemisfério Ocidental nos últimos anos, tendo sido construído com base em outros canais que não os tradicionais e envolvendo alianças improváveis. Houve esforços consideráveis para envolver ex-líderes políticos na Comissão Latino-americana sobre Drogas e Democracia envolvendo três ex-presidentes do Brasil, da Colômbia e do México, os quais desempenharam um importante papel, bem como para envolver atuais líderes políticos que se encontrem abertos a discutir ou explorar opções de reforma no Uruguai, na Colômbia, na Guatemala e em outros países. Houve campanhas criativas para influenciar a opinião pública sobre a política de drogas, como no período que antecedeu à legalização da maconha no Uruguai. Um número crescente de organizações de direitos humanos está incorporando a reforma da política de drogas em suas agendas políticas e organismos de direitos humanos, como a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Comissão da Cidade do México para os Direitos Humanos, as quais estão se concentrando na reforma da política de drogas pela primeira vez. Como a questão evoluiu das margens para o centro, debates públicos de fato sobre alternativas ao atual regime de proibição de drogas tornaram-se possíveis.

Há também a inovação em curso sobre questões há tempos consideradas como partes da agenda de direitos humanos, como a justiça criminal. Muitas organizações estão realizando campanhas interessantes para tentar convencer a opinião pública a respeito das questões desafiadoras de direitos humanos. Por exemplo, a campanha “No a la Baja”, no Uruguai, é destinada a impedir a redução da maioria criminal em um referendo constitucional no final de 2014 (COMISIÓN NACIONAL NO A LA BAJA, 2014).

Conforme crescem a influência e o potencial para o aumento da participação pública, faz cada vez mais sentido experimentar novas maneiras de influenciar a opinião pública sobre questões de direitos humanos que anteriormente eram defendidas nos tribunais. Organizações estratégicas de direitos humanos estão cada vez mais focadas na construção e expansão de bases de apoio para o seu trabalho, buscando colaborar com novos setores que não tenham se identificado com estruturas de direitos humanos no passado. A abordagem do movimento de direitos humanos quanto ao trabalho junto aos governos na promoção destes direitos na América Latina já sofreu mudanças substanciais, atingindo níveis significativos de colaboração na concepção e implementação de políticas, mantendo a independência e uma perspectiva crítica.

4 Condutores da mudança

Esta é uma agenda ambiciosa no sentido de mudar a forma de pensar e promover os direitos humanos nas democracias do século 21, e uma pergunta-chave é: quem conduzirá essas mudanças? A resposta toca em uma das questões centrais colocadas pela SUR 20: quem as organizações de direitos humanos representam?

Organizações de direitos humanos inovadoras e resilientes em todo o mundo e, especialmente, no Sul Global estarão no centro dessas mudanças e experimentações. As novas ferramentas de comunicação e os protestos em massa dos últimos anos geraram uma impressão de que os indivíduos são agora capazes de interagir com os governos e realizar mudanças de maneira direta. Mas um grande número de observadores, incluindo Ivan Krastev e Pierre Rosanvallon, alertam para as limitações e as armadilhas de democracias onde o indivíduo desconfiado está no centro, sem laços organizacionais e excessivamente centrado nos descuidos e limitações do governo, em vez de focar na construção da democracia. As pessoas podem questionar, monitorar e limitar os governos, mas elas não são capazes de construir agendas e propor caminhos construtivos para o futuro. Organizações robustas da sociedade civil têm um papel vital a desempenhar nesta função democrática mais proativa.

Movimentos de protesto mal organizados e estruturados em diversos países geraram considerável energia e atenção, mas caíram por terra e foram incapazes de promover agendas de reforma. Na verdade, uma crítica cada vez mais comum a essa nova onda de protestos é que esta parece ser principalmente uma explosão de indignação moral, sem liderança ou metas estratégicas (KRASTEV, 2014, p. 13).

Durante os recentes protestos de massa, muitas organizações de direitos humanos e outros campos da sociedade civil organizada, incluindo fundações, ficaram de fora do grosso da ação e, por vezes, faltou-lhes clareza sobre como poderiam se envolver com tais explosões de engajamento dos cidadãos que rejeitam todas as organizações formais. As relações e a colaboração entre os frequentemente fluidos movimentos de protesto e a sociedade civil organizada não são fáceis ou simples. Mas elas serão essenciais para a construção de agendas de reforma com amplas bases de apoio e para a sua promoção.

Neste contexto, as organizações de direitos humanos e outras partes da sociedade civil organizada podem desempenhar um papel crucial agindo como um centro para o empoderamento de minorias democráticas e construção e manutenção de sua influência ao longo do tempo. As organizações são mais capazes de desenvolver propostas e diálogo com os governos do que os indivíduos. Elas têm condições de interagir com o governo de maneiras complexas, reconhecendo a pluralidade e a heterogeneidade de governo, bem como a necessidade de se envolver com esses atores que estão dentro do governo pressionando por mudanças, ao mesmo tempo mantendo-se críticas. Em vez de representar ou agir em nome de minorias democráticas, esses centros servirão como canais para promover os direitos das minorias democráticas, permanecendo abertos ao constante diálogo com esses grupos minoritários democráticos, com diferentes partes do governo, mídia e com a opinião pública em geral.

Esta função central e a interação regular com o governo, permitindo o acompanhamento e a participação constantes, e não apenas através de eleições de tempos em tempos, é de vital importância em uma democracia moderna. Servir como um canal para diversas bases de apoio e se envolver com diferentes setores do governo é provavelmente algo que envolverá mudanças na forma como as organizações entendem e defendem os direitos humanos, e várias organizações

de direitos humanos já estão fazendo experiências com essas novas abordagens. Conforme a promoção de direitos humanos assume novas formas e canais, atores-chave na promoção dos direitos das minorias democráticas podem muito bem incluir organizações que não se consideram prioritariamente organizações de direitos humanos.

É provável que essa mudança e a inovação no campo de direitos humanos assumam muitas e diferentes formas em todo o mundo e certamente haverá muitos erros e experiências fracassadas ao longo do caminho. Considerando que a SUR 20 pergunta justamente sobre os desafios de se trabalhar com direitos humanos internacionalmente a partir do Sul, há pelo menos uma maneira de fazê-lo com vantagens significativas. As instituições democráticas e a cultura no Sul Global, embora muitas vezes frágeis, ainda são flexíveis e abertas à mudança de uma maneira que as democracias mais estabelecidas no Norte Global não são. Isto é especialmente verdadeiro na América Latina e gera condições para a experimentação de novas abordagens e ideias que poderiam não ser possíveis no Norte Global.

5 Conclusão

O pluralismo e a experimentação não são conceitos que identificamos imediatamente com o campo de direitos humanos, com seu foco histórico na universalidade e na jurisprudência. O desenvolvimento e a rápida expansão dos direitos humanos nas últimas décadas têm sido dramáticos e impressionantes, com a adoção de um grande número de acordos internacionais de direitos humanos e a incorporação dos direitos humanos em constituições e leis nacionais. A falta de implementação e os retrocessos em algumas áreas nos últimos anos levaram a uma expressiva frustração e a argumentos que defendem que o regime global de direitos humanos está à beira do declínio (HOPGOOD, 2013). Mas, da mesma forma que o movimento de direitos humanos surgiu e se expandiu de maneiras imprevistas, ele agora pode e deve mudar e adaptar-se aos desafios dos direitos humanos e do contexto de sociedades do século 21. Haverá erros ao longo do caminho e ajustar-se à ideia de que a nossa forma de falar, pensar e defender os direitos humanos pode começar se tornar muito diferente mundo afora pode não ser fácil.

Se a universalidade definiu os direitos humanos no século 20, o pluralismo pode muito bem defini-los no século 21. O pluralismo vai incluir a diversidade em termos de atores e líderes de direitos humanos e sua origem no globo. Incluirá também uma heterogeneidade no tipo de direitos que queremos e como eles se parecem na prática. Por exemplo, Joey Fishkin exorta-nos a repensar a nossa abordagem à igualdade de oportunidades, deixando de lado o foco na equalização literal e concentrando-se no pluralismo de oportunidades, soltando os gargalos que limitam o acesso às oportunidades (FISHKIN, 2014). Finalmente, ela incluirá a experimentação e a inovação na forma como buscamos promover os direitos das minorias democráticas em todo o mundo.

As instituições concebidas para proteger as minorias democráticas há 200 anos não são mais capazes de cumprir esse papel hoje. Há a oportunidade de construirmos novos freios e controles que levem em conta tanto as novas ferramentas

e os desafios das sociedades contemporâneas para o aprofundamento da inclusão das minorias democráticas no debate público e na proteção mais eficaz dos seus direitos. O movimento de direitos humanos tem um papel fundamental no apoio à construção desses novos freios e controles através do envolvimento mais profundo com a opinião pública e as diferentes partes do governo.

REFERÊNCIAS

Bibliografia e outras fontes

- CHEMERINSKY, Erwin. 2014. Time to televise Supreme Court proceedings. **Orange County Register**, mar. 18. Disponível em: <<http://www.ocregister.com/articles/court-606042-arguments-supreme.html>>. Último acesso em: 27 maio 2014.
- COMISIÓN NACIONAL NO A LA BAJA. 2014. Disponível em: <<http://noalabaja.uy/>>. Último acesso em: 26 maio 2014.
- FALCÃO, Joaquim. 2012. Apesar de obstáculos, encontro do STF com a opinião pública veio para ficar. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 2 set. Opinião.
- FISHKIN, Joseph. 2014. **Bottlenecks: A New Theory of Equal Opportunity**. Oxford: Oxford University Press.
- FRIEDMAN, Barry. 2009. **The Will of the People: How Public Opinion Has Influenced the Supreme Court and Shaped the Meaning of the Constitution**. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- FUKUYAMA, Francis. 2013. The Middle-Class Revolution. **The Wall Street Journal**, New York, 28 June. The Saturday Essay.
- HOPGOOD, Stephen. 2013. **The Endtimes of Human Rights**. Ithaca and London: Cornell University Press.
- ITO, Joi. 2003. **Emergent Democracy Paper**. 29 Apr. Disponível em: <<http://joi.ito.com/joiwiki/EmergentDemocracyPaper>>. Último acesso em: 30 maio 2014.
- KRASTEV, Ivan. 2014. **Democracy Disrupted: The Global Politics of Protest**. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- MAURO, Tony. 2010. Voters strongly favor televising Supreme Court, but might not watch. **The National Law Journal**, 15 mar. Disponível em: <<http://www.nationallawjournal.com/id=1202445906572>>. Último acesso em: 28 maio 2014.
- MONITORAMENTO da lei de acesso à informação pública em 2013. 2014. **ARTICLE 19, ARTIGO 19 América do Sul**, Open Society Foundations.
- NAÍM, Moisés. 2013. **The End of Power: From Boardrooms to Battlefields and Churches to States, Why Being in Charge Isn't What It Used to Be**. New York: Basic Books.

- OROZCO, J. Jesús. 2014. The Strengthening Process: The Inside View. **APORTES DPLF**, n. 19, p. 6, Apr.
- ROSANVALLON, Pierre. 2008. **Counter Democracy**: Politics in an Age of Mistrust. Cambridge: Cambridge University Press.
- SIKKINK, Kathryn. 2011. **The Justice Cascade**: How Human Rights Prosecutions are Changing World Politics. New York: W. W. Norton & Company, Inc.
- YOUR REALITY TV. 2010. **New York Times**, New York, 13 mar. WK7 of the New York edition.

Jurisprudência

- INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS. 2001. **Maria da Penha v. Brazil**, Report Number 54/01 of 16 Apr., Case Number 12.051, OEA/Ser.L/V/II.111 Doc. 20 rev. at 704.



JAMES RON

James Ron ocupa a cátedra Stassen de Relações Internacionais da Faculdade de Humphrey e do Departamento de Ciência Política na Universidade de Minnesota. Ele coordena as *Human Rights Perceptions Polls* (Pesquisas sobre Percepções de Direitos Humanos), é professor afiliado do *Center for Economic Research and Teaching* (CIDE, na sigla em espanhol) no México e fundou o fórum on-line multilíngue openGlobalRights, destinado aos estrategistas de direitos humanos.

E-mail: jamesr@umn.edu



DAVID CROW

David Crow é professor pesquisador (professor assistente) do CIDE, no México, onde coordena a pesquisa *Americas and the World* (Américas e o Mundo). Ele desenvolve pesquisas sobre política mexicana, democracia, direitos humanos, migração e relações internacionais, além de lecionar sobre esses tópicos e métodos de pesquisa estatísticos.

E-mail: david.crow@cide.edu



SHANNON GOLDEN

Shannon Golden possui doutorado em Sociologia pela Universidade de Minnesota, onde tem como foco de pesquisa a reconstrução da comunidade de Uganda no período pós-guerra. Atualmente, ela é pesquisadora em pós-doutorado do projeto *Human Rights Perceptions* da Faculdade de Relações Públicas de Humphrey na Universidade de Minnesota.

E-mail: golde118@umn.edu

RESUMO

Após décadas de mobilização e sensibilização, quão familiares aos direitos humanos são as pessoas comuns, e como essa familiaridade é moldada pelo *status* socioeconômico? Iremos explorar estas questões com os novos dados das *Human Rights Perceptions Polls* (Pesquisas sobre Percepções de Direitos Humanos), pesquisas representativas realizadas em quatro países. Os resultados apontam que a exposição pública ao termo “direitos humanos” é elevada na Colômbia, no México e em partes do Marrocos, mas mais moderada em Mumbai (Índia) e nos seus arredores. Os índices de contato pessoal da população com ativistas, defensores e voluntários de direitos, no entanto, são muito mais limitados. Além disso, para ambos indicadores, o *status* socioeconômico é um prognóstico estatisticamente significativo. As pessoas com níveis de educação mais altos, mais ricas, que residem em áreas urbanas e têm acesso à Internet também tendem a ser mais familiarizadas com o termo “direitos humanos”, e ter conhecido uma pessoa que trabalhe com direitos humanos, seja ativista ou voluntário. Estes resultados devem chamar a atenção de estrategistas de direitos humanos, dedicados a promover relações com os mais necessitados. Para enfrentar esse desafio, os grupos de direitos humanos devem desenvolver modelos de engajamento e mobilização de recursos de orientação mais popular.

Original em inglês. Traduzido por Fernando Sciré.

Recebido em abril de 2014.

PALAVRAS-CHAVE

Pesquisa de opinião pública – Direitos humanos – Opinião pública – Marrocos – México – Índia – Colômbia – Elites – Organizações Populares



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível *online* em <<http://conectas.org/pt/acoes/sur>>.

ARTIGO

FAMILIARIDADE COM DIREITOS HUMANOS E STATUS SOCIOECONÔMICO: UM ESTUDO SOBRE QUATRO PAÍSES

James Ron, David Crow e Shannon Golden

1 Introdução

Embora não existam mecanismos formais que liguem atores de direitos humanos a determinados grupos, muitos indivíduos envolvidos com direitos acreditam que representam os interesses, as necessidades e as aspirações das pessoas mais impotentes e vulneráveis da sociedade. No entanto, até o momento, essas crenças não se basearam em suficiente evidência sistemática. Por razões que envolvem custo, tendências e viabilidade, os pesquisadores de direitos humanos raramente consultam pessoas comuns sobre os seus pontos de vista – e experiências – acerca da linguagem e das organizações de direitos humanos. Este artigo aborda esta lacuna de conhecimento com pesquisas públicas originais conduzidas em quatro países. Perguntamos a milhares de pessoas quantas vezes elas tinham ouvido o termo “direitos humanos”, e se alguma vez tinham conhecido um defensor, ativista ou voluntário que tenha se autoidentificado como sendo da área de direitos humanos. Possuindo esses dados e com base em análises estatísticas, pesquisamos a prevalência e os fatores correlatos da familiaridade do público com os direitos humanos.

Os resultados apontam que a familiaridade com os termos e representantes de direitos humanos aumenta de acordo com a condição socioeconômica. Este resultado é preocupante, porque acreditamos que a familiaridade com os direitos humanos é um indicador de sucesso da representatividade do movimento. As organizações de direitos humanos não podem afirmar de modo convincente que representam pessoas comuns se estes indivíduos nunca ouviram suas mensagens, nem conheceram seus representantes. As organizações de direitos humanos não podem afirmar com credibilidade que representam os setores mais pobres da sociedade, sobretudo, se a sensibilização do público nessas comunidades é sistemática e significativamente prejudicada pelo baixo status socioeconômico.

Ver as notas deste texto a partir da página 360.

Realizamos as *Human Rights Perceptions Polls* (Pesquisas sobre Percepções de Direitos Humanos) na Colômbia, na Índia, no México e no Marrocos em 2012. Seleccionamos esses países por conta de suas diversidades em vários indicadores, incluindo distintas regiões do mundo (América Latina, Norte da África e Sul da Ásia), legados coloniais (Espanha, França e Grã-Bretanha), religiões globais (cristianismo, islamismo e hinduísmo) e tradições linguísticas (espanhol, árabe, francês e hindi). Essa diversidade aumenta o potencial de generalização de nossos resultados.

Realizar pesquisas de opinião pública nesses quatro países também faz sentido porque, em cada país, um número significativo de pessoas é exposto à terminologia e tem contato com defensores de direitos humanos. Embora todos eles tenham problemas graves de direitos humanos, todos possuem o mínimo de liberdades políticas e civis, incluindo certa liberdade de expressão, circulação e associação. Cabe destacar que todos esses países possuem uma sociedade civil ativa e um vibrante setor doméstico de direitos humanos.

1.1 Familiaridade com direitos humanos: quão profunda ela pode ser?

O discurso de direitos humanos é onipresente nos meios de comunicação global e nos círculos diplomáticos e políticos (MOYN 2010; RON; RAMOS; RODGERS, 2005), o que causa comparações com outras *lingua franca* transacionais, como a matemática ou estatística (CMIEL, 2004). No entanto, permanecem questões importantes sobre a capacidade dos termos e ativistas de direitos humanos romperem círculos da elite e penetrar em meios públicos de massa (HAFNER-BURTON; RON, 2009). Muitos temem que os direitos humanos, assim como outras ideias transnacionais e cosmopolitas, sejam pouco mais que uma “consciência de classe de viajantes frequentes” destinada a definir para sempre nas camadas mundiais mais altas (CALHOUN, 2002).

Essas preocupações estão intimamente ligadas às questões de representação política. As organizações de direitos humanos falam em nome de quais comunidades e interesses? Quem elas realmente representam? A maioria dos “condenados da terra” (FANON, 2005), como muitos gostariam, ou a classe média global, como muitos temem? É claro que a familiaridade pública com os direitos humanos não é o único indicador de representação, mas é importante. Nenhum comunista que se preze jamais iria reivindicar representar a classe trabalhadora se os trabalhadores nunca tivessem conhecido os membros do partido, e nenhum missionário que se preze iria reivindicar o sucesso em meio à ignorância popular sobre Cristo ou Maomé. A familiaridade tanto com a Palavra e seu Mensageiro pode não ser *suficiente* para a representação, mas parece ser bastante *necessária*.

Então, o que nós esperávamos encontrar? Por um lado, os mais pobres e sem recursos são muitas vezes mais propensos a sofrer todo tipo de violações de direitos humanos (KHAN; PETRASEK, 2009). Sendo assim, em teoria, eles deveriam ter maior propensão a ter conhecimento sobre direitos humanos e contatos neste campo. Por sua vez, os ativistas de direitos humanos deveriam ser profundamente motivados a ter contato com essa parcela da população. Conforme muitos defensores argumentam,

a tarefa mais urgente do movimento de direitos humanos é trabalhar com e ao lado dos pobres, muitas vezes por meio de uma abordagem ao desenvolvimento baseada nos direitos. Se isso é verdade, então as pessoas situadas nas camadas socioeconômicas mais baixas da sociedade deveriam ter mais familiaridade com os direitos humanos do que aquelas localizadas nas camadas mais altas.

No entanto, muitos pesquisadores diriam exatamente o oposto (AN-NA'IM, 2000; ENGLUND, 2006; HOPGOOD, 2013; ODINKALU, 1999; OKAFOR, 2006). À parte as aspirações declaradas do movimento de direitos humanos, as pessoas mais ricas e com níveis de educação mais altos sempre têm mais acesso a recursos e informações e frequentemente dão grande valor a ideias abstratas e cosmopolitas como os direitos humanos. Ademais, ao longo da história, frequentemente foram as classes urbanas, médias ou trabalhadoras organizadas que expressaram maior interesse em direitos individuais, em vez dos sem organização política, com baixa educação ou mais pobres na zona rural (HUBER; RUESCHEMEYER; STEPHENS, 1993; LIPSET, 1959; MAMDANI, 1996). Apesar dos ativistas de direitos humanos *desejarem* que os pobres sejam mais familiarizados com o seu trabalho, alguns especialistas argumentam que as realidades sociológicas e políticas sugerem o contrário.

Felizmente, essas diferentes expectativas podem ser julgadas com a ajuda de pesquisas públicas estatisticamente representativas e bem planejadas.

2 Dados e métodos

Nesta publicação, descrevemos as nossas Pesquisas sobre Percepções de Direitos Humanos (RON; CROW, a serem publicadas). Resumidamente, reunimos os dados coletados no México e na Colômbia que foram obtidos em colaboração com a equipe da pesquisa *Americas and the World*, do *Center for Economic Research and Teaching* (CIDE, na sigla em espanhol) na Cidade do México.¹ Os dados na Índia e Marrocos foram coletados em colaboração com empresas de pesquisa locais.

México: os dados coletados no México incluem uma amostra de representatividade nacional de 2.400 adultos com idades entre 18 anos ou mais, juntamente com uma amostra menor de 500 pessoas pertencentes à “elite do poder” do país (MILLS, 2000), incluindo executivos, autoridades eleitas, burocratas de alto escalão, jornalistas e acadêmicos. Essa segunda pesquisa sobre as elites é descritiva, mas não é representativa estatisticamente.

O México é um bom caso para se investigar a familiaridade popular com os direitos humanos. Sistemáticas violações de direitos são comuns, mas a democracia crescente do México e seu perfil sociodemográfico oferecem oportunidades para o debate sobre os direitos humanos e para a participação cidadã. A população do México é mais rica, com mais acesso à educação e mais exposta a ideias globais do que muitos países, sua imprensa e o sistema político são relativamente livres e sua população tem fortes laços com a diáspora norte-americana. Desde o início da década de 1990, o país tem tido um vibrante setor que luta por direitos no âmbito nacional, e a retórica política do governo é favorável às questões de direitos humanos (ANAYA MUÑOZ, 2009). Além disso, os direitos humanos estão constantemente na

pauta por causa da brutal guerra interna no país contra as drogas (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2013). Desde 2006, facções criminosas e forças de segurança mataram mais de 70.000 pessoas e foram responsáveis pelo desaparecimento de outros milhares.

Colômbia: os dados coletados na Colômbia também incluem uma amostra de representatividade nacional de 1.700 adultos. Assim como o México, a Colômbia é um caso relevante para se pesquisar a familiaridade do público com os direitos humanos. Décadas de violência entre as forças de segurança, guerrilhas de esquerda e grupos paramilitares financiados pelo Estado – todos ligados a cartéis de drogas – geraram múltiplas violações de direitos. O governo define o conflito no país como uma guerra contra o terrorismo, e muitos colombianos consideram as políticas de segurança do governo eficazes. Mas essas políticas também custaram um preço alto aos civis, incluindo desaparecimentos forçados de 30.000 a 50.000 pessoas e uma série de escândalos “parapolíticos” que mostraram a conexão de políticos e militares a grupos paramilitares de direita (HUMAN RIGHTS WATCH, 2012). Assim como o México, a Colômbia tem uma ativa comunidade doméstica de direitos humanos que engloba diversas centenas de grupos organizados em redes densas, com fortes laços transacionais (BRYSK, 2009; ODHACO, 2013).

Marrocos: os dados coletados no Marrocos incluem uma amostra de 1.100 adultos e representa a população residente em Rabat e Casablanca, capitais políticas e financeiras do país, e moradores rurais que vivem até 70 quilômetros de qualquer uma dessas cidades. O Marrocos também oferece um terreno fértil à pesquisa sobre a familiaridade com os direitos humanos (RON; GOLDEN, 2013). As piores violações de direitos civis e políticos no país ocorreram nas décadas de 1970 e 1980, conhecidas como os “anos de chumbo”. O Marrocos teve um período de abertura na década de 1990, que incluiu a incorporação de compromissos de direitos humanos a uma nova constituição. O país acelerou o processo de abertura na década de 2000 sob o comando de um novo rei. Os ativistas de direitos de gênero foram particularmente bem-sucedidos em seu trabalho. Embora as restrições e abusos contra muçulmanos e ativistas do Saara Ocidental continuem, o setor doméstico de direitos marroquinos é vocal, autoconfiante e relativamente eficiente (SLYOMOVICS, 2005).

Índia: os dados coletados na Índia incluem uma amostra de 1.600 adultos e representam os moradores de Mumbai, capital cultural e financeira do país, e as áreas rurais adjacentes do estado de Maharashtra.

A população da Índia é semelhante à população do Marrocos em termos de renda e educação e mais pobre e menos instruída do que a população do México ou da Colômbia. A Índia tem a mais longa tradição democrática dos quatro países em questão, assim como uma imprensa nacional crítica e uma longa história de ativismo baseado em direitos, incluindo avanços legais pioneiros em direitos sociais e econômicos (GUDAVARTHY, 2008; JAI, 2003; RAY, 2003), o que inclui a lei de Direito à Informação de 2005, de Direito à Educação de 2009 e de Segurança Alimentar Nacional de 2013. Mumbai foi a sede dos primeiros grupos de liberdades civis da Índia e é um centro para os esforços locais de proteção de direitos das mulheres e moradores de favelas, a melhora das relações comunitárias e a promoção dos direitos de moradia adequada e segurança alimentar.

2.1 Variáveis estatísticas

Utilizamos duas variáveis para medir a familiaridade do público com os direitos humanos. Para avaliar a **exposição dos entrevistados** à terminologia dos direitos humanos, perguntamos “Quotidianamente, com que frequência você costuma ouvir o termo ‘direitos humanos?’” (Diariamente; Frequentemente; Às vezes; Raramente; Nunca). Para avaliar o **contato pessoal dos entrevistados** com defensores/voluntários de direitos humanos, perguntamos: “Você já conheceu alguém que trabalha em uma organização de direitos humanos?” (Sim; Não).

Medimos o **status socioeconômico dos entrevistados** avaliando a sua educação, local de residência, renda e acesso à Internet. Para medir a **educação**, perguntamos: “Qual é o nível mais alto de escolaridade que você completou?”.² Para avaliar a **residência urbana**, nós associamos a área onde os entrevistados moravam com classificações aceitas do censo do Marrocos. Para avaliar a **renda**, foi utilizada uma percepção subjetiva de renda relativa aos gastos dos entrevistados, perguntando: “Considerando a renda total da família, qual afirmação descreve melhor o status de sua renda?” (“Minha renda me permite cobrir as despesas e economizar”; “Minha renda apenas cobre as despesas, sem maiores dificuldades”; “Minha renda não cobre as despesas e tenho dificuldades”; “Minha renda não cobre as despesas e tenho grandes dificuldades”).³ Para medir o **uso de Internet**, perguntamos: “Você usa a Internet?” (Sim; Não). Também incluímos duas variáveis de controle: **sexo** e **idade** (em anos).

3 Conclusões

Começamos com o caso mexicano, já que este é o único dentro dos quatro casos com uma amostra tanto popular, como da elite.

O Gráfico 1 mostra que a prevalência da terminologia de direitos humanos tanto entre a elite mexicana e o público em geral é alta, mas que a exposição da elite à essa terminologia é muito maior. Cerca de 90 por cento dos mexicanos da elite nos disseram que ouviram o termo “direitos humanos” (*derechos humanos*) “diariamente” ou “frequentemente”, em comparação com quase 40 por cento do público em geral. No entanto, mesmo essa faixa de 40 por cento parece extraordinariamente grande; extrapolando, ela sugere que cerca de 30 milhões de adultos mexicanos são expostos aos termos *derechos humanos* diariamente.

Excepcionalmente, a exposição aos direitos humanos na Colômbia e no Marrocos é ainda maior. Como o Gráfico 2 nos mostra, 49 por cento dos adultos colombianos dizem que ouvem rotineiramente o termo *derechos humanos*, enquanto que 54 por cento dos adultos que vivem em Rabat e Casablanca ou próximo destas cidades relataram ter ouvido regularmente o termo francês, *droits de l’homme*, ou o termo em árabe *hukuk al insaan*. E enquanto a pesquisa na Índia revela menores taxas de exposição pública – apenas 20 por cento dos adultos que vivem em Mumbai e nas redondezas da cidade relataram ter ouvido regularmente tanto o termo hindi *mānava adhikāra* ou o termo *mānavī adhikāra* em marathi – mesmo essa comparativamente baixa taxa de exposição parece alta.

Gráfico 1. Maior exposição a “direitos humanos” encontrada entre as elites mexicanas

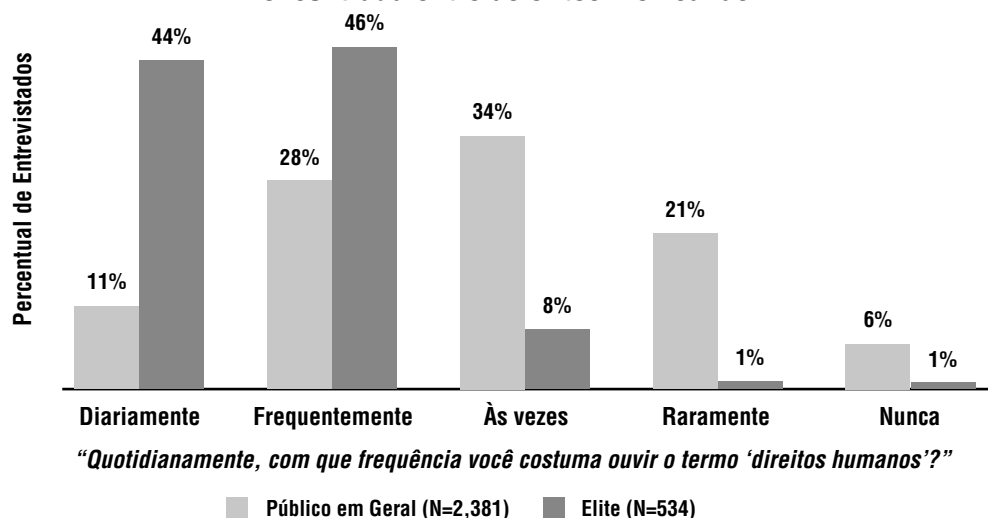
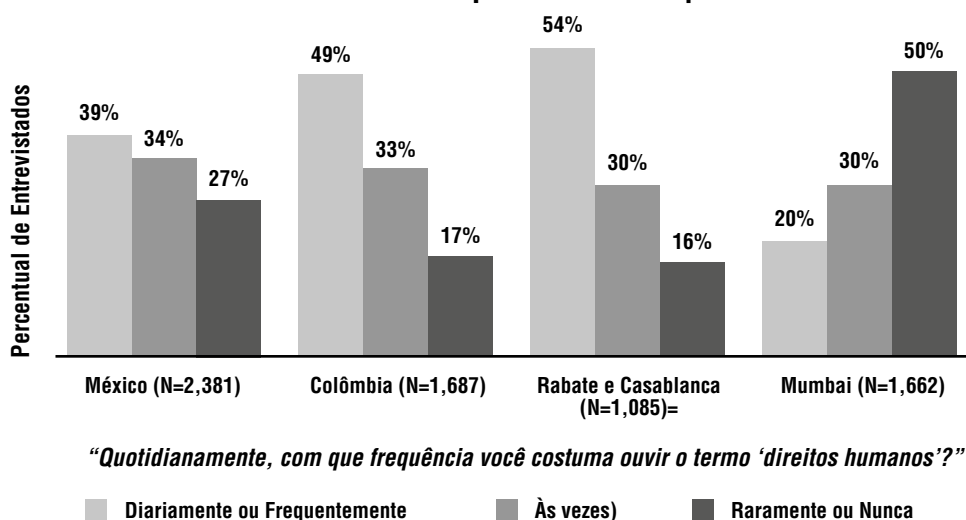


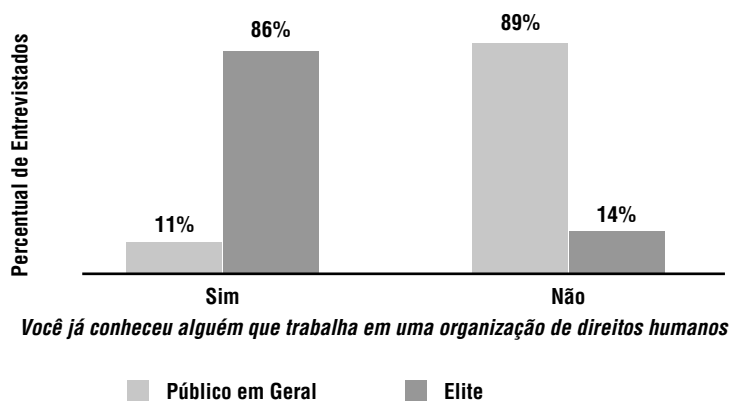
Gráfico 2. Alta exposição a “direitos humanos” obtida em três de quatro amostras públicas



Previsivelmente, o contato pessoal com os defensores de direitos humanos foi muito menor. Ademais, no México, nossas amostras obtidas com a elite e a população em geral foram muito diferentes. Como o Gráfico 3 demonstra, 86 por cento das elites mexicanas relatam ter conhecido alguém ativo dentro de uma organização de direitos humanos, em comparação com apenas 11 por cento do público em geral. Ativistas de direitos humanos no México circulam com muito mais frequência e intensidade entre as escalas superiores da sociedade.

No entanto, nesta ocasião também o copo mexicano e colombiano está meio cheio, já que entre 11 e 18 por cento da população destes países em geral declarou

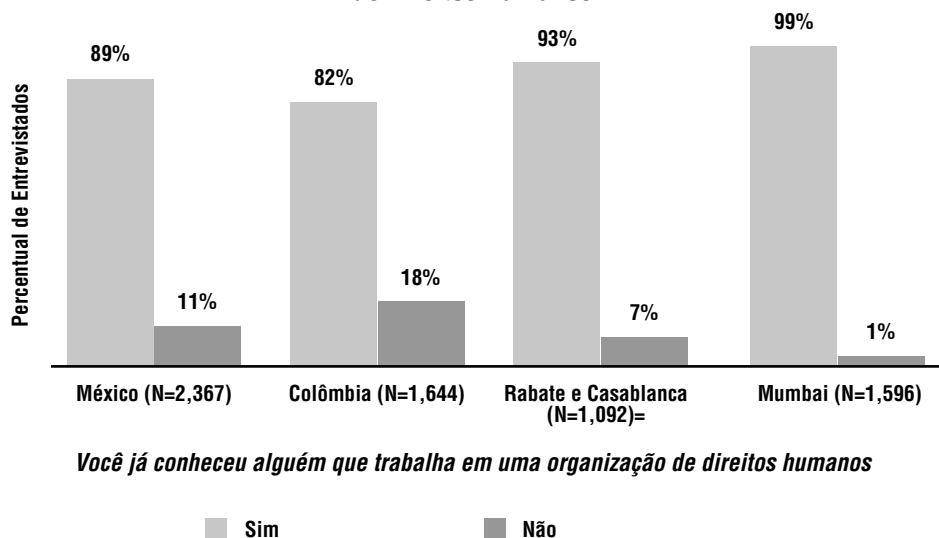
Gráfico 3. Elites Mexicanas com Probabilidade Muito Maior de Ter Tido Contato Pessoal com Defensores de Direitos Humanos



já ter conhecido um defensor do campo de direitos humanos. No México, isso sugeriria uma quantidade total de oito milhões (veja o Gráfico 4). Essas altas taxas provavelmente são resultado de conflitos internos nos dois países relacionadas com o tráfico de drogas, deslocamentos populacionais, retórica governamental e um forte alcance dos ativistas.

Por outro lado, no Marrocos e na Índia, o contato do público com os defensores de direitos humanos é muito menor. Apenas sete por cento dos adultos que vivem em Rabat e Casablanca e nas suas redondezas relataram ter conhecido um defensor de direitos humanos, enquanto que, em Mumbai e seus arredores rurais, apenas um por cento relatou ter tido esse contato.

Gráfico 4. Colombianos com Maior Probabilidade de Terem Conhecido Defensores de Direitos Humanos



3.1 *Análise estatística: maior status socioeconômico, mais familiaridade com os direitos humanos*

Nossa metodologia permite avaliar a relação entre fatores socioeconômicos e a familiaridade do público com os direitos humanos. Os dados mostram que, nos quatro países pesquisados, o status socioeconômico (SES, na sigla em inglês) está relacionado com uma maior exposição aos termos e ativistas de direitos humanos. A Tabela 1 apresenta um panorama geral de nossos resultados. O sinal de mais (+) representa uma relação positiva e estatisticamente significativa entre uma de nossas quatro variáveis SES (educação, residência urbana, nível de renda e uso da internet) e nossas duas medidas de familiaridade com os direitos humanos, isto é: a exposição dos entrevistados à terminologia de direitos humanos e o contato pessoal dos entrevistados com defensores/ativistas/voluntários de direitos humanos. O sinal de menos (-) representa uma relação negativa entre a SES e a familiaridade. E “nf” (na sigla em inglês), ou “não encontrada”, representa nenhuma relação estatisticamente significativa.

Em todos os países, *algumas* variáveis SES são significativamente associadas a uma maior familiaridade com os direitos humanos e, em alguns países, todas as quatro variáveis SES são associadas a uma maior familiaridade com os direitos humanos. **Educação** e **uso da internet** foram os principais dados correlatos, já que eles gozaram de correlações estatísticas positivas no tocante à familiaridade da população com os direitos humanos em seis dos oito casos possíveis. O **nível de renda** foi a próxima variável mais correlata, com uma associação positiva em quatro dos oito casos, enquanto **residência urbana** teve uma associação positiva em três casos. Cumulativamente, estes resultados sugerem que uma melhor posição social está diretamente associada à familiaridade com os direitos humanos nos quatro países analisados.

A Tabela 2 contém os resultados completos de regressão. Uma vez que a variável dependente de **exposição dos entrevistados** é numérica – ou seja, está disposta em um conjunto bem ordenado –, modelamos seus efeitos com regressão logística numérica, uma técnica estatística bastante utilizada, que avalia os efeitos líquidos de vários fatores ou variáveis independentes, em um único e classificado coeficiente de “resultado” ou variável. Nestes modelos, os coeficientes devem ser interpretados como a influência do efeito que uma variável independente possui

Tabela 1. Resumo de Resultados: Relações entre Status Socioeconômico (SES) e Familiaridade com o Discurso e com os Ativistas de Direitos Humanos

	Colômbia	México	Mumbai	Rabat/Casablanca
	Exposição Contato	Exposição Contato	Exposição Contato	Exposição Contato
Educação	+ +	+ +	n.f. n.f.	n.f. +
Residência Urbana	— n.f.	+ +	+ n.f.	n.f. n.f.
Renda	+ +	+ +	— n.f.	n.f. n.f.
Uso de Internet	+ +	+ n.f.	+ +	n.f. +

Tabela 2. Determinantes da Frequência de Exposição ao Termo “Direitos Humanos” (Logística ordinal) e Contato com Defensores de Direitos Humanos (Logística)

	Colômbia		México		Mumbai		Rabate e Casablanca	
	Exposição	Contato	Exposição	Contato	Exposição	Contato	Exposição	Contato
Educação (Anos)	0.075*** (0.000)	0.052** (0.003)	0.078*** (0.000)	0.070*** (0.000)	0.000 (0.989)	-0.004 (0.921)	0.026† (0.068)	0.125*** (0.000)
Residência Urbana (Sim=1)	-0.316*** (0.020)	-0.266 (0.202)	0.176*** (0.038)	0.580*** (0.001)	0.492*** (0.000)	-0.065 (0.872)	0.008 (0.953)	-0.099 (0.746)
Renda (Declarada)	0.228*** (0.000)	0.182*** (0.046)	0.089† (0.061)	0.226** (0.007)	-0.209*** (0.000)	0.050 (0.749)	0.007 (0.925)	-0.040 (0.780)
Uso de Internet	0.541*** (0.000)	0.642*** (0.001)	0.181† (0.060)	-0.006 (0.973)	1.021*** (0.000)	1.000** (0.003)	-0.197 (0.218)	0.838** (0.006)
Sexo (Masculino=1)	0.191*** (0.039)	0.187 (0.163)	0.036 (0.633)	0.162 (0.221)	0.461*** (0.000)	0.393 (0.198)	0.169 (0.141)	0.175 (0.448)
Idade	0.015*** (0.000)	-0.001 (0.787)	0.004 (0.148)	0.010*** (0.023)	-0.004 (0.189)	-0.015 (0.163)	0.006 (0.187)	0.019*** (0.028)
N	1585	1567	2325	2309	1535	1562	1046	1059
Probabilidade Logarítmica	-2156.33	-723.41	-3344.41	-806.37	-2271.96	-216.49	-1453.03	-287.52
χ ² Teste da Razão da Verossimilhança	159.15	63.18	128.35	61.37	154.73	16.36	8.24	59.65
valor-p	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.012	0.221	0.000
Pseudo R ²	0.036	0.042	0.019	0.037	0.033	0.036	0.003	0.094
Valor P em parênteses								
† p < 0.10; *** p < 0.05; **p < 0.01; *p < .001								

sobre as probabilidades de pertencer a categorias “superiores” (por exemplo, ouvir direitos humanos “diariamente” ou “frequentemente”), em vez das probabilidades de pertencer às categorias “inferiores” (por exemplo, ouvir direitos humanos apenas “às vezes”, “raramente” ou “nunca”). E como a variável dependente (de resultado) de **contato pessoal dos entrevistados** é dicotômica, ou uma resposta do tipo “sim/não”, a regressão logística binária simples foi utilizada. Neste caso, os coeficientes devem ser interpretados como o efeito de uma variável independente sobre as probabilidades de um entrevistado ter alguma vez conhecido um defensor de direitos humanos.

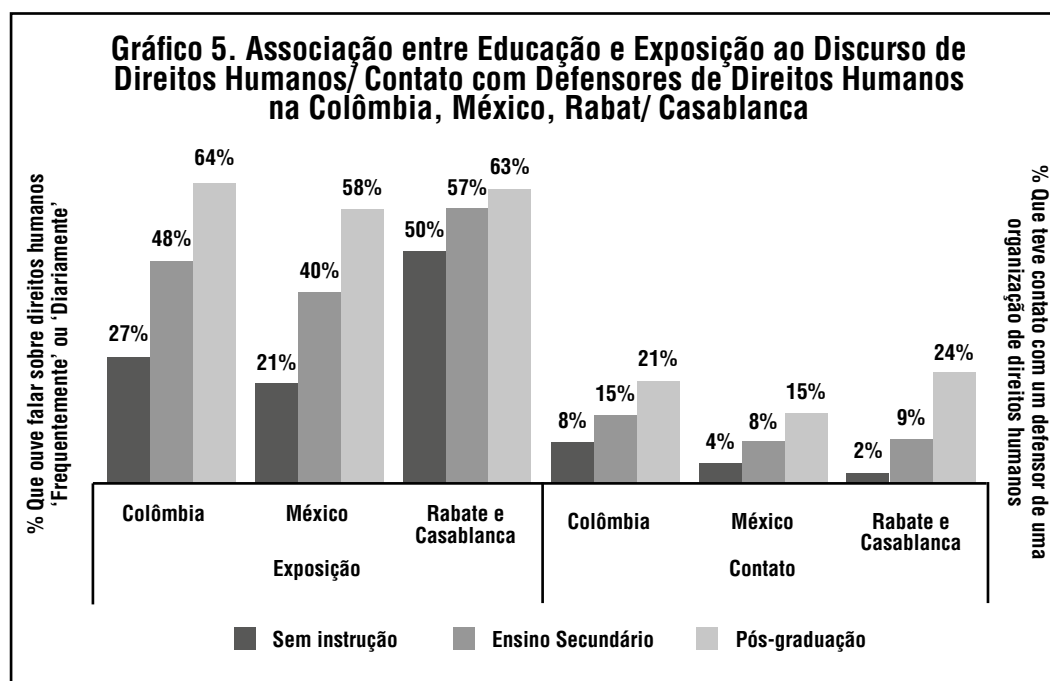
3.2 Educação

Os entrevistados mais instruídos ouviram o termo “direitos humanos” com muito mais frequência e são mais propensos a terem conhecido um defensor de direitos humanos do que os entrevistados menos instruídos na Colômbia, México e em Rabat /Casablanca (Imagem 5).

Para avaliar o impacto da educação na **exposição dos entrevistados** às palavras “direitos humanos”, nós combinamos com as duas respostas mais altas, “frequentemente” e “diariamente”. A associação entre o nível de educação e a exposição é mais forte na Colômbia (e pode ser vista pelas três colunas à esquerda

acima do título da categoria “Exposição”) e no México (três colunas no centro em “Exposição”). Aproximadamente 64 por cento dos colombianos com doutorado ou grau equivalente (21 anos de educação, representados pelas colunas brancas) ouvem frequentemente *derechos humanos*, em comparação com apenas 48 por cento dos colombianos que concluíram o ensino médio (colunas cinza claro) e 27 por cento daqueles sem educação formal (colunas cinza escuro). O mesmo se aplica ao México, onde aproximadamente 58 por cento dos entrevistados com 21 anos de escolaridade ouvem sobre direitos humanos frequentemente, em comparação com apenas 40 por cento dos entrevistados que concluíram o ensino médio e 21 por cento daqueles sem instrução. A associação com educação não é tão visível no Marrocos (as colunas à direita em “Exposição”), porque uma grande proporção de marroquinos sem acesso à educação (50 por cento) já ouviu falar frequentemente sobre direitos humanos.

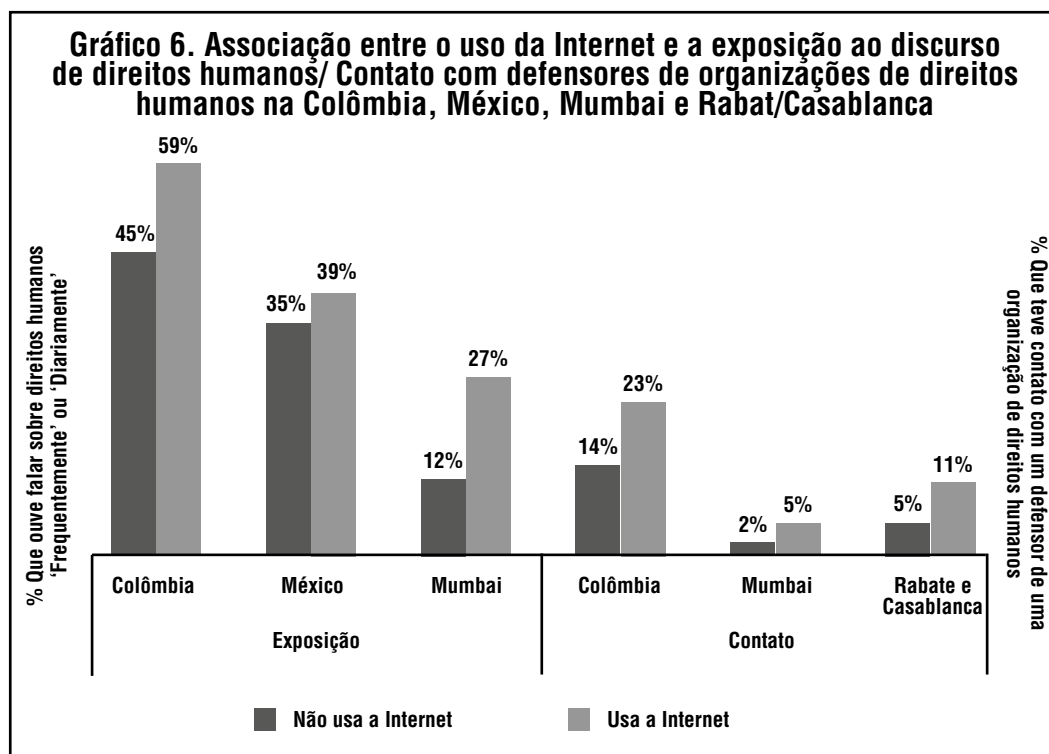
As três colunas da direita no Gráfico 5, acima da categoria “Contato”, correspondem à associação da educação com a probabilidade do **entrevistado ter tido contato** com um defensor da área de direitos humanos. Essa associação é mais pronunciada em Rabat/Casablanca (três colunas mais à direita), onde a variação do mínimo até o máximo na faixa de educação está associada a um aumento da probabilidade do **entrevistado ter tido contato** com um defensor de direitos humanos de dois a 24 por cento. A associação é mais modesta, mas ainda assim importante, na Colômbia (as três colunas mais à esquerda na seção de “Contatos”, que passam de oito por cento para aproximadamente 21 por cento) e no México (três colunas centrais em “Contato”, que aumentam de 4 por cento para aproximadamente 15 por cento).



3.3 *Uso de Internet*

O Gráfico 6 mostra as probabilidades estimadas de **exposição** e de **contato** dos entrevistados que são usuários da Internet (coluna cinza escuro) e aqueles que não são usuários (coluna cinza claro). A associação positiva com a **exposição dos entrevistados** é maior em Mumbai, onde 27 por cento dos usuários de Internet ouvem falar sobre direitos humanos frequentemente, em comparação com apenas 12 por cento dos que não são usuários de Internet. Na Colômbia, 59 por cento dos usuários de Internet são expostos frequentemente ao discurso de direitos humanos, em comparação com 45 por cento daqueles que não usam a Internet. A diferença no México é menor, mas ainda significativa estatisticamente, de 39 por cento *versus* 35 por cento.

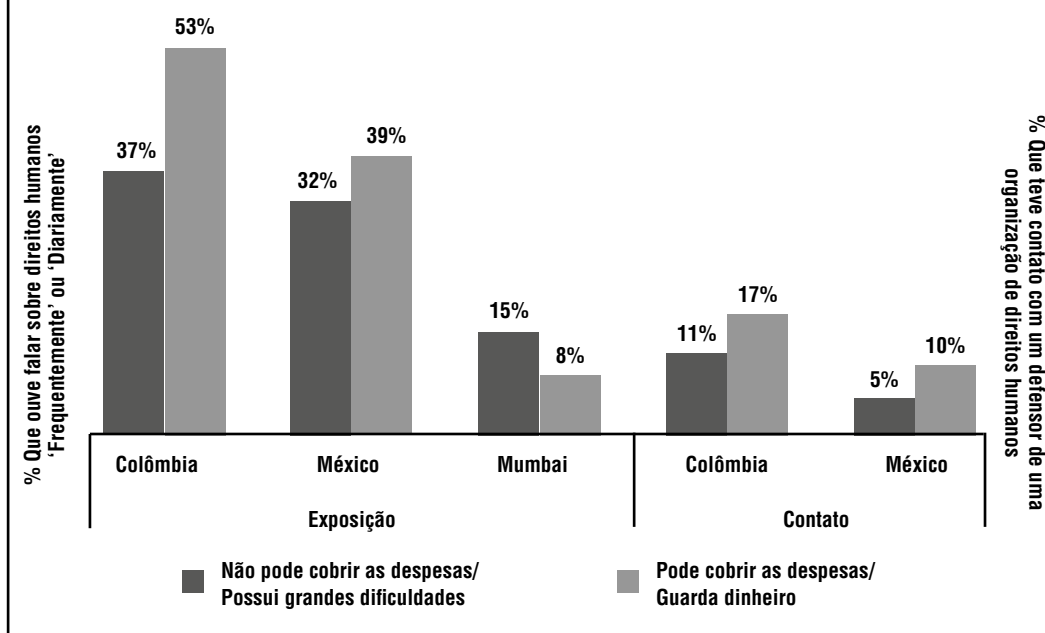
Os dados mostram uma associação positiva entre o **uso de Internet** e o **contato dos entrevistados** com defensores de direitos humanos. Na Colômbia, as chances de um entrevistado ter tido **contato pessoal** com um defensor de direitos humanos aumenta com o uso da Internet, de 14 a 23 por cento, enquanto que em Rabat/Casablanca e Mumbai isso mais do que dobra.



3.4 *Renda*

O Gráfico 7 mostra a associação de **exposição e contato do entrevistado** com sua renda. Avaliamos a dimensão desses efeitos, comparando os que estão no topo e na base da nossa escala de renda estimada. Na Colômbia, aqueles que “não

Gráfico 7. Associação entre renda e exposição ao discurso de direitos humanos Contato com defensores de organização de direitos humanos na Colômbia, México e Mumbai



podem cobrir as despesas” e têm “grandes dificuldades econômicas” (colunas cinza escuro) têm uma chance de 37 por cento de ter ouvido falar de direitos humanos frequentemente (mais à esquerda, coluna cinza escuro acima do título da categoria “Exposição”) e uma chance de 11 por cento de ter conhecido um defensor de direitos humanos (mais à esquerda, coluna cinza escuro acima da categoria “Contato”). Estes números sobem, respectivamente, para 53 por cento e 17 por cento para os colombianos cuja renda lhes permite “cobrir as despesas e economizar” (colunas cinza claro à direita das colunas cinza escuro que representam aqueles que “não podem cobrir despesas/ têm grandes dificuldades”).

No México, essas mesmas correlações são estatisticamente significativas, embora de forma menos dramática. Os mexicanos mais pobres têm uma **taxa de exposição aos direitos humanos** de 32 por cento (segunda coluna cinza escuro, da esquerda para a direita), bem como uma **taxa de contato pessoal** de 5 por cento (barra cinza escuro mais à direita). Os mexicanos com maior renda, pelo contrário, têm maior exposição e maiores taxas pessoais de contato (39 e 10 por cento, respectivamente, como mostra a segunda coluna cinza claro da esquerda para a direita e a coluna cinza claro mais à direita).

No entanto, em Mumbai a exposição ao termo “direitos humanos” *diminui* conforme a renda (duas colunas acima da categoria “Mumbai”). Os dados sugerem que as pessoas mais abastadas financeiramente que vivem em Mumbai e em seus arredores ouviram direitos humanos “frequentemente” cerca de sete pontos percentuais menor do que os mais pobres. Surpreendentemente, os ativistas e as

mensagens de direitos humanos circulam com maior frequência entre as classes mais baixas nesta parte da Índia. Embora este resultado individual não prejudique nosso argumento geral, ele sugere que algo muito diferente está acontecendo naquele contexto.

3.5 *Residência urbana*

Por fim, a residência urbana tende, em geral, a ser associada com uma maior **exposição e contato por parte dos entrevistados**. Moradores de cidades no México, por exemplo, são mais propensos a ouvir sobre direitos humanos frequentemente (39 por cento) e de ter conhecido um defensor de direitos humanos (12 por cento) do que seus contrerrâneos rurais (35 e 7 por cento, respectivamente). De modo similar, os entrevistados de Mumbai das áreas urbanas têm maiores taxas de **exposição** (18 por cento) do que os moradores rurais de Marathi (12 por cento).

Mais uma vez, no entanto, existem algumas diferenças intrigantes. Na Colômbia, por exemplo, os moradores rurais entrevistados têm maior **exposição** do que os moradores de cidades (45 a 38 por cento). A explicação pode estar ligada à guerra contra as drogas na Colômbia, campanhas de contrainsurgência e violações de direitos inerentes, muitas das quais ocorreram em zonas rurais. Mais uma vez, este resultado contraintuitivo nos lembra que a coleta cuidadosa de dados específicos por país é vital.

Não obstante, estas duas exceções, a relação positiva entre o status socioeconômico e a familiaridade com os direitos humanos é um resultado geral importante, significativo a diferentes medidas de familiaridade (como a **exposição do entrevistado e o contato pessoal do entrevistado**) e o seu status socioeconômico (educação, renda, uso de Internet e residência urbana).

3.6 *Variáveis de controle*

Nossas duas variáveis de controle, idade e sexo, também são estatisticamente significativas, em certas circunstâncias. Os homens são mais propensos do que as mulheres a ouvir frequentemente o termo “direitos humanos” na Colômbia e em Mumbai (ver Tabela 2), enquanto que as taxas de **contato pessoal** com defensores de direitos humanos aumentam com a idade no México e no Marrocos. Ademais, na Colômbia a **exposição dos entrevistados** aumenta com a idade.

4 **Discussão**

As Pesquisas sobre Percepções de Direitos Humanos mostram que pessoas comuns de diferentes regiões, divisões linguísticas, religiões e tradições coloniais ouvem frequentemente o termo “direitos humanos”. No entanto, o contato pessoal com os ativistas de direitos humanos é muito menos frequente. Os dados também mostram que tanto a doutrina e os mensageiros de direitos humanos circulam com mais frequência entre os entrevistados mais ricos, mais instruídos e com mais acesso à Internet. Embora essa descoberta possa desapontar ativistas de direitos

humanos que queiram ser solidários com os mais necessitados, ela não deve ser surpreendente. Afinal, muitos pesquisadores já suspeitavam disso, embora, até o momento, nenhum tenha fornecido evidências sistemáticas.

É claro que não há razão para acreditar que a maior familiaridade com os direitos humanos garanta boas ações e intenções. Embora nosso estudo mostre que as elites estão mais expostas aos termos e ativistas de direitos humanos do que as classes mais pobres, as elites também são a fonte de muitos problemas persistentes de direitos humanos. Nosso estudo não afirma que a familiaridade com os direitos humanos muda comportamentos para melhor. Segundo nossa perspectiva, a questão mais importante é a representação. Se a familiaridade com termos e ativistas de direitos humanos diminui com a condição socioeconômica, o argumento das organizações de direitos humanos de que elas representam os pobres e sem poder é enfraquecido drasticamente. Não é possível argumentar ser “representante” de pessoas que nunca conheceram o seu representante ou que raramente ouviram a mensagem de seu representante.

Os grupos de direitos humanos devem buscar representar os pobres? A questão vai ao cerne de muitos debates de longa data. Alguns encaram o movimento de direitos humanos como elitista, argumentando que a principal missão dos grupos de direitos humanos é, e deve ser, dar apoio às reformas de grande escala, muitas vezes, de natureza técnica, política e legalista (GONZÁLEZ, 2013). Se isto for verdade, a comparativamente baixa familiaridade com os direitos humanos entre aqueles de origens socioeconômicas mais baixas oferece poucos motivos de preocupação; as elites são o verdadeiro público-alvo. Outros sugerem ainda que a principal contribuição dos grupos de direitos humanos é de servir como conectores a comunidades de base, ativistas e elites (ANSOLABEHERE, 2013; GALLAGHER, 2013). Segundo este ponto de vista, a atividade de direitos humanos não é um concurso de popularidade, mas sim um esforço de *networking* nos bastidores que promove à distância os interesses dos grupos marginalizados.

No entanto, para outros, o papel adequado dos grupos de direitos humanos deve ser o de representar e ser solidário com os pobres. Por exemplo, essa é a visão daqueles que discutem a “abordagem ao desenvolvimento baseada nos direitos”, uma visão que ganhou muita força política recentemente (KINDORNAY; RON; CARPINTEIRO, 2012). Ela também é popular entre aqueles preocupados com a promoção de direitos humanos como uma forma de ativismo voltado às massas, em vez de uma prática profissional política e de defesa legal (BANYA, 2013; BROWNE; DONNELLY, 2013; ZIV, 2013). Analistas e ativistas desse tipo ficarão preocupados com os resultados desta pesquisa, e talvez poderão usá-los para pressionar os grupos de direitos a estabelecer mais e melhor contato com populações mais pobres e mais amplas.

É claro, é possível que os grupos de direitos humanos desempenhem os dois papéis, trabalhando tanto com as elites e com as pessoas de origens socioeconômicas mais modestas (AZZAM, 2014). Ainda assim, se quiserem que seus pedidos de representatividade tenham legitimidade, os ativistas de direitos humanos devem expandir seu alcance e se envolver mais a sério, amplamente e genuinamente com as pessoas comuns. Estes esforços de divulgação devem proteger contra as abordagens condescendentes, de capital estrangeiro e verticais que foram descritas

tão assustadoramente por antropólogos críticos, como Harry Englund (ENGLUND, 2006). Fazer contato com os pobres não pode ser reduzido a uma planilha de desenvolvimento, em que visitas inúteis às comunidades rurais e aos bairros pobres são preenchidas para satisfazer financiadores.

Para garantir que o envolvimento com pessoas comuns seja positivo e genuíno, os grupos de direitos humanos devem recrutar mais voluntários e membros ativos e aumentar a sua capacidade de mobilizar recursos entre os indivíduos e as comunidades mais simples (ASHRAF 2014; SURESH 2014). Maiores representação de direitos humanos e familiaridade entre os pobres serão reforçadas por uma abordagem de orientação mais popular para a mobilização de recursos (RON; PANDYA, 2013).

REFERÊNCIAS

Bibliografia e outras fontes

- AN-NA'IM, Abdullahi. 2000. Problems of Dependency: Human Rights Organizations in the Arab World, An Interview with Abdullahi An-Na'im. **Middle East Report**, Washington, DC, v. 214, p. 20-47, Sept.
- ANAYA MUÑOZ, Alejandro. 2009. Transnational and Domestic Processes in the Definition of Human Rights Policies in Mexico. **Human Rights Quarterly**, Baltimore, v. 31, n. 1, p. 35-58, Feb.
- ANSOLABEHERE, Karina. 2013. Reforming and transforming: a multi-directional investigation of human rights. **openDemocracy**, openGlobalRights [online], 4 Dec. Disponível em: <<http://www.opendemocracy.net/openglobalrights/karina-ansolabehere/reforming-and-transforming-multi-directional-investigation-of-h>>. Último acesso em: 7 mar. 2014.
- ASHRAF, Ajaz. 2014. To raise funds, Indian rights groups must emulate the country's newest political party. **openDemocracy**, openGlobalRights [online], 28 Jan. Disponível em: <<http://www.opendemocracy.net/openglobalrights/ajaz-ashraf/to-raise-funds-indian-rights-groups-must-emulate-country-s-newest-polit>>. Último acesso em: 4 abr. 2014.
- AZZAM, Fateh. 2014. In defense of "professional" human rights organizations. **openDemocracy**, openGlobalRights [online], 13 Jan. Disponível em: <<http://www.opendemocracy.net/openglobalrights/fateh-azzam/in-defense-of-professional-human-rights-organizations>>. Último acesso em: 4 abr. 2014.
- BANYA, Moiyattu. 2013. Human Rights for Whom? A Closer Look at Elitism and Women's Rights in Africa. **openDemocracy**, openGlobalRights [online], 17 Jan. Disponível em: <<https://www.opendemocracy.net/openglobalrights/moiyattu-banya/human-rights-for-whom-closer-look-at-elitism-and-women-s-rights-in-a>>. Último acesso em: 22 jul. 2014.

- BROWNE, Nicola; DONNELLY, Dessie. 2013. Making Human Rights Matter to the Marginalised. **openDemocracy**, openGlobalRights [online], 17 Jan. Disponível em: <<https://www.opendemocracy.net/openglobalrights/nicola-browne-dessie-donnelly/making-human-rights-matter-to-marginalised>>. Último acesso em: 22 jul. 2014.
- BRYSK, Alison. 2009. Communicative action and human rights in Colombia: When words fail. **Colombia Internacional**, Bogotá, v. 69, p. 36-49, Jan./Jun.
- CALHOUN, Craig. 2002. The Class Consciousness of Frequent Travelers: Toward a Critique of Actually Existing Cosmopolitanism. **South Atlantic Quarterly**. Vol. 101, p. 871-897.
- CMIEL, Kenneth. 2004. The Recent History of Human Rights. **American Historical Review**. Vol. 109, p. 117-135.
- ENGLUND, Harri. 2006. **Prisoners of Freedom: Human Rights and the African Poor**. Berkeley, CA: University of California Press.
- FANON, Franz. 2005. **The Wretched of the Earth**. Grove Press.
- GALLAGHER, Janice. 2013. Neither elites nor masses: protecting human rights in the real world. **openDemocracy**, openGlobalRights [online], 17 Dec. Disponível em: <<http://www.opendemocracy.net/openglobalrights/janice-gallagher/neither-elites-nor-masses-protecting-human-rights-in-real-world>>. Último acesso em: 7 mar. 2014.
- GUDAVARTHY, Ajay. 2008. Human Rights Movements in India: State, Civil Society and Beyond. **Contributions to Indian Sociology**, Thousand Oaks, v. 42, n. 1, p. 29-57, Apr.
- HAFNER-BURTON, Emilie.; RON, James. 2009. Seeing Double: Human Rights Impact through Qualitative and Quantitative Eyes. **World Politics**. Princeton, NJ, v. 61, p. 360-401.
- HOPGOOD, Stephen. 2013. **The Endtimes of Human Rights**. Ithaca: Cornell University Press.
- HUBER, Evelyn; RUESCHEMEYER, Dietrich; STEPHENS, John D. 1993. The Impact of Economic Development on Democracy. **Journal of Economic Perspectives**, Nashville, TN, v. 7, n. 3, p. 71-85, Summer.
- HUMAN RIGHTS WATCH. 2012. **World Report 2012: Colombia**. New York. Disponível em: <<http://www.hrw.org/world-report-2012/colombia>>. Último acesso em: 7 mar. 2014.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP. 2013. Peña Nieto's Challenge: Criminal Cartels and Rule of Law in Mexico. **Latin America Report**, Brussels, n. 48, 19 mar. Disponível em: <<http://www.crisisgroup.org/-/media/Files/latin-america/mexico/048-pena-nietos-challenge-criminal-cartels-and-rule-of-law-in-mexico.pdf>>. Último acesso em: 7 mar. 2014.
- JHA, Munmun. 2003. Nehru and Civil Liberties in India. **International Journal of Human Rights**, London, v. 7, n. 3, p. 103-115, Oct.

- KHAN, Irene; PETRASEK, David. 2009. **The Unheard Truth: Poverty and Human Rights**. New York: W.W. Norton & Co.
- KINDORNAY, S.; RON, J.; CARPENTER, R.C. 2012. The Rights-Based Approach to Development: Implications for NGOs. **Human Rights Quarterly**, Baltimore, v. 34, n. 2, p. 472-506, May.
- LIPSET, Seymour M. 1959. Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. **American Political Science Review**, Washington, DC, v. 53, n. 1, p. 69-105, Mar.
- MAMDANI, Mahmood. 1996. **Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism**. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- MILLS, Charles W. 2000. **The Power Elite**. New York: Oxford University Press.
- MOYN, Samuel. 2010. **The Last Utopia: Human Rights in History**. Cambridge, MA: Belknap Press.
- MUTUA, Makau. 1996. The Ideology of Human Rights. **Virginia Journal of International Law**, Charlottesville, VA, v. 36, p. 589-657.
- _____. 2001. Savages, Victims and Saviors: The Metaphor of Human Rights. **Harvard International Law Journal**, Cambridge, MA, v. 42, p. 201-245.
- GONZÁLEZ O., Ezequiel. 2013. Speaking with an elite accent: human rights and the “masses.” **openDemocracy**, openGlobalRights [online], 20 Nov. Disponível em: <<http://www.opendemocracy.net/openglobalrights/ezequiel-gonzález-ocantos/speaking-with-elite-accent-human-rights-and-masses>>. Último acesso em: 7 mar. 2014.
- ODINKALU, Chidi A. 1999. Why More Africans Don't Use Human Rights Language. **Carnegie Council**, Human Rights Dialogue, v. 2, n. 1, 5 Dec. Disponível em: <http://www.carnegiecouncil.org/publications/archive/dialogue/2_01/articles/602.html>. Último acesso em: 7 mar. 2014.
- OIDHACO. 2013. International Office for Human Rights Action on Colombia. **Associated Platforms in Colombia**. Bruxelas, Bélgica, Website. Disponível em: <<http://www.oidhaco.org/?cat=1006&lang=en>>. Último acesso em: 7 mar. 2014.
- OKAFOR, Obionara C. 2006. **Legitimizing Human Rights NGOs: Lessons from Nigeria**. Trenton, NJ: Africa World Press.
- RAY, Aswini K. 2003. Human Rights Movement in India: A Historical Perspective. **Economic and Political Weekly**, Mumbai, v. 38, n. 32, p. 3409-3415, Aug.
- ROBINSON, Mary. 2005. What rights can add to good development practice. In: ALSTON, Philip; ROBINSON, Mary. (Org.). **Human Rights and Development: Towards Mutual Reinforcement**. New York: Oxford University Press. p. 25-44.
- RON, J.; CROW, D. forthcoming. Who Trusts Local Human Rights Organizations? Evidence from Three World Regions. **Human Rights Quarterly**, Baltimore, 10 Mar.

RON, James; GOLDEN, Shannon. 2013. **Growing Local Roots?** The Human Rights Sector in Morocco. Minneapolis, University Minnesota, Oct. Disponível em: <<http://jamesron.com/documents/FinalMoroccoReport.pdf>>. Último acesso em: 7 mar. 2014.

RON, James; PANDYA, Archana. 2013. Universal values, foreign money: local human rights organizations in the Global South. **openDemocracy**, openGlobalRights [online], 13 Nov. Disponível em: <<http://www.opendemocracy.net/openglobalrights/james-ron-archana-pandya/universal-values-foreign-money-local-human-rights-organiza>>. Último acesso em: 4 abr. 2014.

RON, James; RAMOS, Howard; RODGERS, Kathleen. Transnational Information Politics: NGO Human Rights Reporting, 1986-2000. **International Studies Quarterly**. Vol. 49, p. 557-588.

SLYOMOVICS, Susan. 2005. **The Performance of Human Rights in Morocco**. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

SURESH, V. 2014. Funds and civil liberties. **openDemocracy**, openGlobalRights [online], 6 Jan. Disponível em: <<http://www.opendemocracy.net/openglobalrights/v-suresh/funds-and-civil-liberties>>. Último acesso em: 4 abr. 2014.

WORLD PUBLIC OPINION. 2008. **World Public Opinion and the Universal Declaration of Human Rights**. Washington, DC: Global Public Opinion on International Affairs, worldpublicopinion.org. Disponível em: <http://www.worldpublicopinion.org/pipa/pdf/dec08/WPO_UDHR_Dec08_rpt.pdf>. Último acesso em: 7 mar. 2014.

ZIV, Hadas. 2013. “Human Rights” must join activists in social struggle. **openDemocracy**, openGlobalRights [online], 11 Jul. Disponível em: <<http://www.opendemocracy.net/openglobalrights/hadas-ziv/%E2%80%98human-rights%E2%80%99-must-join-activists-in-social-struggle>>. Último acesso em: 7 mar. 2014.

NOTAS

1. Os relatórios e os dados da pesquisa *Americas and the World* estão disponíveis gratuitamente online no link: <<http://lasamericasyelmundo.cide.edu>>. Último acesso em: 21 jul. 2014.

2. Adaptamos essa pergunta às peculiaridades do sistema de cada país.

3. Utilizamos as medidas de renda monetária tradicionais, porém elas são propensas a erro.





CHRIS GROVE

Chris Grove foi nomeado Diretor do Secretariado da Rede Internacional para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Rede-DESC) em 2012, tendo atuado como Assistente de Programa de 2004-2007, com foco em responsabilidade empresarial e política econômica. Ele tem facilitado o trabalho em direitos humanos em diversos países, inclusive nos EUA. Ele possui pós-graduação em relações internacionais (*Columbia University*) e antropologia (*The Graduate Center, City University of New York, EUA*).

Email: cgrove@escr-net.org

RESUMO

Este artigo argumenta que os direitos humanos são uma linguagem relevante e um marco normativo eficaz para mudança social, especialmente quando reconhecidos como historicamente emergentes de lutas populares e permanecem intimamente ligados às realidades vividas por pessoas ao redor do mundo e aos atuais movimentos por justiça social. Ao mesmo tempo em que propicia uma base para unidade e legitimidade moral e política, a defesa de direitos humanos confronta relações sociais, condições econômicas e estruturas políticas desiguais. Em razão disso, quem nós representamos — em termos de escopo, natureza e liderança do “movimento de direitos humanos” — é uma questão crucial se nosso principal objetivo for tornar a justiça social uma realidade para todos. Apesar de diferentes papéis, abordagens e localizações geográficas, idealmente nós nos reconhecemos como parte de um movimento comum por justiça social, necessariamente conduzido pelos pobres, oprimidos, explorados e outros que fizeram um compromisso de tornar os direitos humanos uma realidade para todos.

Original em inglês. Traduzido por Akemi Kamimura.

Recebido em março de 2014.

PALAVRAS-CHAVE

Desigualdade – Pobreza – Movimentos sociais – Protestos – Direitos humanos – Representação



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível *online* em <http://conectas.org/pt/acoes/sur>.

ARTIGO

CONSTRUINDO UM MOVIMENTO GLOBAL PARA TORNAR DIREITOS HUMANOS E JUSTIÇA SOCIAL UMA REALIDADE PARA TODOS

Chris Grove

“Quem nós representamos?” “Os direitos humanos ainda são uma linguagem eficaz para produzir mudança social?” Essas duas questões feitas às organizações de direitos humanos, dentre as várias levantadas pela Revista Sur para seu número 20, parecem particularmente relevantes à luz dos levantes populares que se espalharam da Tunísia ao Egito à Espanha, Chile aos EUA, da Índia à África do Sul ao Brasil. No Egito, a demanda comum era “pão, liberdade e justiça social”. No Chile, dezenas de milhares de estudantes questionaram a educação com fins lucrativos, que excluiu muitos do ensino secundário ou universitário de qualidade, sob o lema “*Chao, lucro!*” (“Adeus, lucro!”). Na Espanha, os *indignados* protestaram contra o desemprego elevado e um sistema eleitoral dominado por dois partidos que não mais representavam os interesses da população. Eles utilizaram métodos de democracia direta que logo ecoaram em renovados protestos contra as políticas de austeridade na Grécia e no movimento *Occupy* nos EUA. Durante vários anos, o *Abahlali baseMjondolo*, baseado em Durban, África do Sul, juntou-se ao Movimento dos Sem-Terra, *Western Cape Anti-Eviction Campaign* e outros movimentos de pessoas pobres para boicotar as eleições, sob o lema: “*No Land! No House! No Vote!*” (“Sem terra, sem moradia, sem voto!”). A tendência desses manifestantes em cada um desses locais foi combinar demandas por direitos econômicos, maior participação e dignidade, enquanto muitas vezes expressavam solidariedade e aprendiam uns com os outros. Em um nível ainda mais básico, eles questionaram a profunda desigualdade, seja ao evidenciar o empobrecimento em meio à abundância ou a falta de voz política em sistemas voltados para o benefício de poucos (DAVIES et al., 2008; FUENTES-NIEVA; GALASSO, 2014).

Esta reflexão sustenta que os direitos humanos são uma linguagem relevante e um marco normativo eficaz para mudança social, especialmente quando reconhecidos como historicamente emergentes de lutas populares e permanecem intimamente ligados às realidades vividas por pessoas ao redor do mundo e aos atuais movimentos por justiça social. Ao mesmo tempo em que propicia uma base

para unidade e legitimidade moral e política, a normativa de direitos humanos e sua defesa confrontam relações sociais, condições econômicas e estruturas políticas desiguais, as quais muitas vezes refletem interesses outros que não sejam comuns ao bem-estar econômico e à democracia efetiva. Nesse sentido, defendo que quem representamos — em termos de escopo, natureza e liderança do “movimento de direitos humanos” — constitui uma questão essencial se tivermos como principal objetivo tornar a justiça social uma realidade para todos.

Assim como a Revista Sur, a Rede Internacional para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Rede-DESC) também está comemorando seu décimo aniversário e surgiu a partir de uma visão semelhante de fortalecer as conexões entre ONGs, ativistas de movimentos sociais e acadêmicos em todo o Sul Global, e também entre o Sul e o Norte, facilitando maior engajamento em âmbito internacional. Para a Rede-DESC, isso foi impulsionado pela percepção de que empresas transnacionais, comércio internacional e acordos de investimento, assim como outros desafios globais estavam afetando comunidades ao redor do mundo, as quais muitas vezes eram incapazes individualmente de influenciar essas tendências ou forças. Trabalhando “para construir um movimento global para tornar os direitos humanos e a justiça social uma realidade para todos”, a Rede-DESC buscou criar uma plataforma para o intercâmbio estratégico e defesa conjunta, atualmente conduzida por mais de 200 organizações e 50 membros individuais em 70 países. Como atual diretor do Secretariado da Rede-DESC, ainda que o que segue sejam minhas próprias reflexões, elas se beneficiam do diálogo constante e trabalho coletivo entre os membros da rede, muitos dos quais são citados ao longo deste artigo.

1 Direitos humanos, uma linguagem relevante

Ecoando as histórias de vários membros de movimentos sociais, o argumento de direitos humanos “de baixo para cima” ou emergindo de aspirações comuns e lutas por justiça é reforçado por várias histórias que se originam de escolas filosóficas de pensamento, lutas sociais e tradições religiosas de todo o mundo. A esse respeito, os direitos humanos se originam como exigências morais e muitas vezes políticas, que foram sendo incorporadas em padrões e normas de direitos humanos em determinados momentos históricos. De acordo com uma das visões a respeito, o movimento de abolição, rebeliões de escravos e a Revolução Haitiana, em sua radicalização da concepção restrita de direitos que baseou as Revoluções Americana e Francesa, deram à luz aos direitos humanos com base na “liberdade, igualdade e humanidade comum”, que foram codificados após a Segunda Guerra Mundial, com a China e os Estados latino-americanos demandando tanto direitos políticos, quanto econômicos (BLACKBURN, 2011, p. 477). Trazendo outra perspectiva, a organização NAACP - *National Association for the Advancement of Colored People* dos EUA, formada em 1909 e conduzida por W.E.B. DuBois, apresentou um “Apelo ao Mundo” nas Nações Unidas em 1947, denunciando a subordinação racial como uma violação de direitos humanos, que abrange tanto os direitos civis como os direitos econômicos, e vinculando a igualdade racial dos afro-americanos à descolonização (ANDERSON, 2003). Em 1955, a Declaração Universal de

Direitos Humanos foi endossada pelo Movimento dos Países Não-Alinhados em Bandung (INDONESIA, 1955). De acordo com outro relato, que representa uma das muitas lutas anticoloniais pelo direito à autodeterminação, Amílcar Cabral, então Secretário-Geral do Partido Africano para a Independência da Guiné e das Ilhas de Cabo Verde (PAIGC), em seu discurso final à Assembleia Geral da ONU em 1972, discorreu sobre “direitos inalienáveis” e “as legítimas aspirações dos povos africanos para viver com dignidade”, reforçando uma demanda para convencer os portugueses a “respeitar a moralidade e a legalidade internacionais” (CABRAL, 1973, p. 16-17).

Analisando os movimentos organizados de populações empobrecidas nos EUA, mais recentemente por meio de sua liderança conjunta na *Poverty Initiative*, Willie Baptist e Liz Theoharis (2011) destacam três razões pelas quais eles e outros líderes de movimentos de base têm utilizado a normativa de direitos humanos. Em primeiro lugar, seguindo a liderança do Rev. Dr. Martin Luther King Jr. e seu movimento pelos direitos humanos e a Campanha dos Pobres, nos anos finais de sua vida, eles sugerem: “Os direitos humanos econômicos oferecem uma estrutura para unir pobres e trabalhadores de todas as cores em uma luta comum, recorrendo a certos valores fundamentais da tradição e da cultura dos EUA”. Em segundo lugar, a demanda por “direitos humanos econômicos para todos!” permitiu-lhes levantar questões fundamentais sobre “por que a pobreza existe no país mais rico do mundo, e para levantar outra questão básica sobre a relação entre o crescimento da pobreza nos Estados Unidos e seu crescimento em todo o mundo”. Em terceiro, o reconhecimento internacional de direitos humanos, principalmente a Declaração Universal de Direitos Humanos, trouxe legitimidade moral e política para esses movimentos (BAPTIST; THEOHARIS, 2011, p. 172-173).

Ao lutar para garantir os direitos humanos de suas comunidades em face de poderosas forças transnacionais, de maneira semelhante lideranças indígenas se inspiraram em “padrões internacionais, não apenas soluções locais”. Esses líderes se comprometeram por duas décadas na árdua tarefa de formular reivindicações comuns, desempenhando um papel sem precedentes na elaboração e negociação que finalmente levou à adoção da Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas, em 13 de setembro de 2007 (GELBSPAN; PRIOSTE, 2013, p. 86-103). Em 2013, na abertura do Fórum dos Povos sobre Empresas e Direitos Humanos, Legborsi Saro Pyagbara, presidente do Movimento para a Sobrevivência do Povo Ogoni (na Nigéria), ressaltou a importância da construção de uma rede global de direitos humanos, que foi vital para a luta nas terras do povo Ogoni, mas também para garantir padrões internacionais de direitos humanos que beneficiam outras numerosas lutas. Ele enfatizou: “Não importa o poder das forças que temos que enfrentar, eu ainda acredito firmemente que com nosso esforço coletivo, com nosso poder coletivo [...] podemos alcançar o objetivo de obter uma regulamentação internacional vinculante para as empresas. [...] Nós podemos mudar o nosso mundo” (PYAGBARA, 2013).

Essas e outras lutas populares relacionadas têm sido fundamentais para a codificação de direitos humanos no âmbito internacional e continuam a orientar sua evolução constante, quer reforçando os direitos dos povos indígenas, mulheres

e pessoas com deficiência ou as obrigações extraterritoriais dos Estados para regulamentar as atividades de empresas e investidores privados no exterior. Na sequência da Grande Depressão, fascismo e genocídio, com base em diversas tradições filosóficas e lutas por justiça, a Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH) foi adotada pela Assembleia Geral da ONU em 1948, afirmando “o advento de um mundo em que os seres humanos gozem de liberdade de palavra, de crença e de liberdade de viverem a salvo do temor e da necessidade foi proclamado como a mais alta aspiração do homem comum”. Pode-se dizer que em ressonância com a experiência vivida pelos povos, a DUDH foi traduzida para 418 idiomas (UNITED NATIONS, 2014). Na Declaração e Programa de Ação de Viena de 1993, representantes de 171 Estados e mais de 800 grupos de base e outras ONGs reafirmaram: “Todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados” (UNITED NATIONS, 1993, Art. 5). A Declaração de Viena levou à criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos; demandou o exame de protocolos facultativos ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o que resultou em um mecanismo internacional de solução para as violações dos direitos econômicos, sociais e culturais (DESC); e exortou os Estados a incorporar no âmbito nacional normas de direitos humanos, sendo a promulgação da Constituição da África do Sul no ano seguinte um importante modelo (UNITED NATIONS, 1993, Art. 18, 75, 83).

O exposto acima começa a responder à pergunta: “Os direitos humanos ainda são uma linguagem eficaz para produzir mudança social?” A questão pode ser reformulada como: a justiça social tem se tornado uma realidade para um número crescente de pessoas devido à defesa de direitos humanos? Defendo que “sim”. Depois de mais de uma década de *advocacy* sobre direitos humanos e empresas na ONU, são poucas as grandes corporações, especialmente com marca reconhecida, que podem evitar abordar a responsabilidade social corporativa, tendo que pelo menos acenar aos direitos humanos e garantias ambientais. Os procedimentos atuais da ONU produziram os Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos, um mandato para um Grupo de Trabalho das Nações Unidas “formular recomendações no âmbito nacional, regional e internacional para melhorar o acesso a mecanismos efetivos de reparação” (UNITED NATIONS, 2011, Art. 6e), e mais de 20 Estados demandando a elaboração de um instrumento juridicamente vinculante no âmbito do Conselho de Direitos Humanos em 2013 (ECUADOR, 2013). Da mesma forma, a Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas tem aprofundado o reconhecimento do direito ao consentimento livre, prévio e informado para realização de investimentos de empresas em terras indígenas, por meio da inclusão desse direito tanto no mecanismo de Revisão Periódica Universal do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, quanto no Padrão de Desempenho 7 do *International Finance Corporation**. Esse direito

*A International Finance Corporation, um braço do Grupo do Banco Mundial voltado para o setor privado, estabeleceu padrões de desempenho sobre sustentabilidade socioambiental que seus clientes devem cumprir durante o período de investimento concedido pela IFC. O Padrão de Desempenho 7, sobre povos indígenas, atualmente detalha as circunstâncias que exigem o consentimento livre, prévio e informado das comunidades afetadas por projetos de desenvolvimento.

também foi alegado em disputas bem sucedidas perante órgãos regionais de direitos humanos (por exemplo, ver INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS, *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*, 2012). Além disso, em um caso recente, a cobertura da mídia e pressão política se intensificaram em 1 de outubro de 2013 quando oito titulares de mandatos da ONU emitiram um comunicado de imprensa sobre as cartas que enviaram para Índia, Coreia do Sul e para a empresa sul-coreana Posco destacando as obrigações de direitos humanos de cada um desses atores em relação ao maior projeto de investimento estrangeiro direto na história da Índia (UNITED NATIONS, 2013). No entanto, apesar desses sucessos, persistem violações generalizadas de direitos humanos envolvendo empresas, especialmente em face da fragilidade dos compromissos de caráter voluntário e mecanismos frágeis de reparação.

Atuando com base na Constituição da África Sul e na Corte Constitucional independente do país, o *Legal Resources Centre* e o *Community Law Centre*, entre outras organizações de direitos humanos, foram centrais para garantir precedentes positivos nos primeiros e fundamentais casos sobre DESC, incluindo a obrigação de respeitar o direito à moradia, exigindo do governo a adoção de medidas razoáveis para garantir o acesso à moradia adequada e proporcionar assistência para aqueles em situação de extrema necessidade, e o direito à saúde, obrigando o governo a disponibilizar em toda a nação um medicamento para prevenir a transmissão do HIV/AIDS de mãe para filho (SOUTH AFRICA, *Government of RSA & Others v. Grootboom & Others* 2000; SOUTH AFRICA, *Minister of Health & Others v. Treatment Action Campaign & Others*, 2002). Em 2013, o *Centre for Human Rights and Development* levou um caso ao Supremo Tribunal da Mongólia, que estabeleceu um precedente importante ao considerar ilegais duas licenças de extração e seis licenças de exploração para uma empresa de mineração com fundamento no direito constitucional de viver em um ambiente saudável e seguro (MONGOLIA, 2013). O Centro considerou que a ratificação pela Mongólia do Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e a possibilidade de apresentar uma denúncia a um comitê de tratado internacional ajudou a garantir um julgamento justo e, ao final, a justiça para os pastores locais envolvidos no caso. Por outro lado, embora a justiciabilidade de direitos econômicos, sociais e culturais tenha sido comprovada por meio de casos em todos os âmbitos, os litigantes e advogados devem agora lidar com a frequente falta de implementação das decisões favoráveis. Além disso, apesar de imensas vitórias judiciais, a pobreza e a desigualdade substantiva ainda assolam a África do Sul, vinte anos após o fim do apartheid, enquanto a indústria extrativista continua a remodelar a Mongólia de uma forma que frequentemente prejudica os direitos humanos.

Os direitos humanos oferecem uma linguagem relevante para a construção da unidade, proporcionando legitimidade e reconhecimento internacional das demandas, ao mesmo tempo em que garantem a justiça em muitos casos individuais. No entanto, os parágrafos acima sugerem que a “eficácia” de direitos humanos enfrenta relações de poder bastante desiguais. Com o avanço da longa disputa envolvendo o caso Belo Monte na Amazônia brasileira no final de 2013,

Padre Claret Fernandes, líder do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), refletiu:

a velocidade imposta pelo capital nas suas prioridades atropela tudo (...) sem as oitivas indígenas (...) o dia da expulsão do alagado em Altamira é [só na aparência] como um oásis em meio a esse padrão histórico de violação ao direito humano na construção de barragens.

(FERNANDES, 2014).

Frederick Douglass, ex-escravo e abolicionista, foi claro: “Toda a história do progresso da liberdade humana mostra que todas as concessões que já foram feitas em prol de suas demandas augustas nasceram de intensas lutas. [...] O poder não concede nada sem demanda. Nunca fez e nunca fará” (DOUGLASS, 1950 [1857], p. 437). O movimento abolicionista envolveu luta moral e até mesmo física, negociação política, alteração legislativa e batalhas jurídicas e o fim da escravidão foi o primeiro de muitos passos no sentido da igualdade formal nos EUA, ainda não consolidada em plena igualdade substantiva. Isso, sem dúvida, conduz e acrescenta urgência para a pergunta: Quem nós representamos?

2 Quem representamos

Em parte, quiçá nós representamos a nós mesmos, nossas famílias e amigos, nossas próprias comunidades que enfrentam diferentes formas de injustiça, os movimentos de base aos quais muitos de nós pertencemos em nossos próprios países, e a compromissos políticos ou morais que fizemos. O Conselho da Rede-DESC é eleito pelas organizações-membros, com base nos princípios de diversidade regional, equilíbrio de gênero e inclusão dos movimentos sociais. Dois de nossos sete conselheiros atuais são líderes de movimentos sociais; os demais são oficialmente representantes de organizações não-governamentais. No entanto, isso talvez ofereça uma imagem demasiadamente simples. Todos os membros do conselho passaram a maior parte de suas vidas comprometidos politicamente e lutando pelos direitos humanos. Nossa mais recente reunião de conselho foi iniciada com as perguntas: O que levou você a se tornar um defensor de direitos humanos? Por que você está empenhado em liderar e ajudar a construir uma rede global ou movimento para promoção dos DESC? Dois de nossos membros do conselho — um de movimento social e um de ONG — tornaram-se politicamente engajados na faculdade lutando contra governos repressivos, passaram um período na clandestinidade, e dedicaram suas vidas para o avanço de direitos humanos. Outro representante de ONG relatou a perda de uma pequena fazenda familiar e então ter tomado consciência das tendências mais amplas que impactam tanto o Norte quanto o Sul Global.

No entanto, há diferenças substanciais e tensões periódicas entre muitos movimentos sociais e ONGs, assim como entre diferentes tipos de movimentos. Líderes de movimentos sociais prestam contas diretamente perante suas comunidades, geralmente surgindo delas e enfrentando semelhante

empobrecimento, desapropriação, discriminação ou repressão. Acadêmicos, não necessariamente com origem em um determinado movimento, muitas vezes oferecem análises úteis, e muitas ONGs fornecem o necessário conhecimento jurídico ou de mídia ou acesso a tomadores de decisão. No entanto, a análise estratégica, os processos de tomada de decisão e a relevância política de movimentos sociais são muitas vezes desvalorizados ou ignorados. Desde seus primeiros protestos questionando desapropriações e despejos em Durban, África do Sul, o movimento *Abahlali baseMjondolo* foi acusado de ser liderado por uma “Terceira Força” de agitadores externos. O termo foi originalmente usado para descrever o apoio secreto das forças de segurança brancas aos nacionalistas Zulus que lutavam contra o CNA - Congresso Nacional Africano, nos últimos anos do apartheid na África do Sul. Atualmente o termo sugere manipulação branca e falta de organização dos pobres. S’bu Zikode, um morador de favela, frentista e primeiro Porta-Voz do movimento *Abahlali baseMjondolo*, questionou vigorosamente várias críticas feitas por ONGs, acadêmicos e membros do governo, que não estavam seriamente comprometidos com o movimento, mas falavam por ou sobre eles:

Devo advertir os camaradas, funcionários de governo, políticos e intelectuais que falam sobre a Terceira Força que eles não fazem ideia do que estão falando. Eles estão alto demais para realmente sentir o que sentimos. Eles sempre querem falar por nós e sobre nós, mas eles devem nos permitir falar sobre nossas vidas e nossas lutas. (...) A Terceira Força é toda dor e sofrimento a que os pobres são submetidos a cada segundo de nossas vidas. (...) Somos movidos pela Terceira Força, o sofrimento dos pobres. Nossos traidores são a Segunda Força. A Primeira Força foi nossa luta contra o apartheid. A Terceira Força irá parar quando a Quarta Força vier. A Quarta Força é a terra, moradia, água, eletricidade, saúde, educação e trabalho. Nós só estamos pedindo o que é fundamental - não o que é de luxo. Esta é a luta dos pobres. Chegou o momento para os pobres mostrarem a si mesmos que podemos ser pobres na vida, mas não na mente.

(ZIKODE, 2006, p. 185).

Apesar dessa crítica, *Abahlali baseMjondolo* formou fortes alianças — aprovadas por membros do movimento — para que a organização *Socio-Economic Rights Institute of South Africa* atue como assessor jurídico, e com *Sleeping Giant* para produzir o documentário *Dear Mandela*, e com acadêmicos como Richard Pithouse.

Em vez de “quem representamos”, a questão poderia ser: quem deve ser central para o nosso movimento? Em parte, a resposta da Rede-DESC, Revista Sur, e um número crescente de atores de direitos humanos ao longo da última década têm sido organizações da sociedade civil de todas as regiões do mundo, com especial atenção para o Sul Global, que frequentemente tem enfrentado desapropriação e exploração via políticas de governos e instituições financeiras internacionais do Norte Global. No entanto, as desigualdades também existem dentro de países e regiões. Algumas organizações da sociedade civil têm acesso, ainda que imperfeito, a formadores de opinião e tomadores de decisão em

âmbito nacional e internacional, enquanto outras organizações permanecem marginalizadas. Mais importante ainda, uma única organização da sociedade civil, independentemente de seu perfil ou localização, quando trabalha de forma isolada, geralmente tem capacidade mínima para causar mudança na sociedade e garantir os direitos humanos em nível sistêmico. Isto sugere a necessidade de um movimento crescente e interconectado de grupos de base e organizações estabelecidas em todas as regiões do mundo.

Ao chamar para uma Campanha dos Pobres para marchar em Washington, DC, meses antes de seu assassinato, Rev. Dr. Martin Luther King Jr. delineou sua análise de como a mudança da sociedade ocorreria:

Os despossuídos desta nação — os pobres, brancos e negros — vivem em uma sociedade cruelmente injusta. Eles devem organizar uma revolução contra a injustiça, não contra a vida das pessoas que são seus concidadãos, mas contra as estruturas por meio das quais a sociedade se recusa a adotar os meios necessários, e que estão disponíveis, para aliviar a carga de pobreza. Há milhões de pessoas pobres no país que têm muito pouco, ou mesmo nada, a perder. Se elas forem ajudadas a agir em conjunto, elas o farão com uma liberdade e um poder que será uma força nova e inquietante em nossa vida nacional complacente.

(KING, 1967, p. 59-60).

Essa desapropriação e empobrecimento cresceram nos EUA e na maior parte do mundo, e muitos dentre os pobres começaram a criticar as injustiças perpetuadas pelos sistemas econômicos e políticos existentes. A centralidade e liderança desse grupo social eram fundamentais para Dr. King, mas ele também imaginou que muitos “de todos os grupos da vida do país” iriam se juntar e por fim se tornariam líderes, assim como ele, nesse movimento pelo fim da pobreza e da injustiça. Em segundo lugar, ele entendeu que esse movimento deveria ao final se tornar internacional, observando que “nós no Ocidente devemos ter em mente que os países pobres são pobres principalmente porque os exploramos” e apelando para a unidade com os movimentos da América Latina e as lutas contra o apartheid na África do Sul (KING, 1967, p. 62).

Um estudo recente mapeando os protestos no mundo, “*World Protests 2006-2013*”, documentou 843 protestos em 87 países e sugeriu que o maior número (488) contestou a injustiça econômica e austeridade, seguido de insatisfação com o fracasso da representação política. Muitos utilizaram a linguagem de direitos, sendo que 70 eram de natureza “mundial” ou organizados em diferentes regiões. Depois de observar o crescimento e tamanho desses protestos como “um novo período de crescente indignação e descontentamento” comparável a 1848, 1917 ou 1968, os autores sugerem:

Embora a amplitude da demanda por justiça econômica seja de grave consequência, a constatação mais preocupante do estudo é a grande demanda (218 protestos) não por justiça econômica em si, mas para aquilo que impede que problemas econômicos sejam abordados: a falta de “democracia real”, que é um resultado da crescente

conscientização das pessoas de que a política não tem lhes priorizado, mesmo quando isso tenha sido reivindicado, e frustração com a política como de costume e uma falta de confiança nos agentes políticos existentes, seja de esquerda ou de direita.

(ORTIZ et al., 2013, p. 5-6).

Gostaria de reiterar a extrema importância dos protestos recentes, tanto seu alcance como conteúdo. A desigualdade econômica e as questões sistêmicas, que culminaram em muitos protestos, ainda permanecem. Enquanto incerteza, queda do valor da moeda e escassez de investimento assolam economias emergentes, a recuperação morna nos países mais ricos aparece principalmente como uma recuperação do sistema financeiro, que tem evitado aquisição pública ou mesmo regulamentação substancial, apesar das críticas generalizadas e das recuperações financeiras levadas a cabo com dinheiro dos contribuintes. Onde as taxas de desemprego estão em queda, isso é muitas vezes devido a uma diminuição das taxas de participação na força de trabalho e crescimento de trabalhos temporários, com remuneração inferior. As revoluções na computação e robótica podem oferecer benefícios que poderiam ser distribuídos amplamente no futuro, no entanto, parece que testemunharemos ainda um longo período de deslocamento, trabalho redundante e crescente desigualdade em nosso modelo econômico atual. Além disso, em muitos países, houve aparentemente um aumento da criminalização, difamação e repressão dos defensores de direitos humanos e do protesto social, cerceando o espaço para a participação que é fundamental para a “democracia real” e em tentativa de silenciar o debate público sobre a natureza de nosso futuro compartilhado.

Para ser relevante perante os protestos e movimentos populares, minha impressão é que temos de reconhecer o potencial de direitos humanos para levantar questões críticas sobre nossos sistemas econômicos e políticos por meio de uma estrutura internacionalmente reconhecida, que surgiu a partir de luta social e incorpora demandas por uma sociedade justa. Mesmo que muitos de nós demandemos reformas legislativas e políticas, maior responsabilização e prestação de contas, e cooperação internacional em consonância com a evolução das normas de direitos humanos, nossas origens em organizações de direitos humanos incentivam uma conexão permanente com a indignação moral que condena a pobreza em meio à abundância global, incorpora a igualdade substantiva e eleva o bem comum acima do privilégio de poucos. Da mesma forma, apesar de diferentes papéis, abordagens e localizações geográficas, idealmente nos reconhecemos como parte de um movimento por justiça social e direitos humanos, liderado pelos pobres, oprimidos, explorados e outros de nós que fizeram um compromisso de tornar os direitos humanos uma realidade para todos. Esse não é um movimento para outra pessoa em um lugar distante. Das forças de mudança tecnológica e capital global aos impactos das mudanças climáticas e conflitos militares, nossa profunda interdependência global sugere que esse deve se tornar um movimento para o nosso futuro comum e dignidade humana e bem-estar coletivos.

REFERÊNCIAS

Bibliografia e outras fontes

- ANDERSON, C. 2003. *Eyes off the Prize*. New York: Cambridge UP.
- BAPTIST, W.; THEOHARIS, L. 2011. Teach as We Fight, Learn as We Lead. In: BAPTIST, W.; REHMANN, J. *Pedagogy of the Poor*. New York City: Teachers' College Press. p. 160-178.
- BLACKBURN, R. 2011. *The American Crucible: Slavery, Emancipation and Human Rights*. London: Verso.
- CABRAL, A. 1973. *Return to the Source*. New York: Monthly Review Press.
- DAVIES, J.B. et al. 2008. *The World Distribution of Household Wealth*. Helsinki: UNU-Wider. Disponível em: <http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/discussion-papers/2008/en_GB/dp2008-03/?mode=visual>. Último acesso em: 15 Fev. 2014.
- DOUGLASS, F. 1950 [1857]. West Indian Emancipation. In: FONER, P. (Org.). *Life and Writings of Frederick Douglass*. New York: International Publishers. v. 2.
- ECUADOR. 2013. *Declaración: Empresas Transnacionales y Derechos Humanos*. Ginebra, Human Rights Council, sept. Disponível em: <<http://cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/09/DECLARACION.pdf>>. Último acesso em: 15 Fev. 2014.
- FERNANDES, C. 2014. Belo Monte, os sorrisos de Jatobá e o dia seguinte. *MAB Amazonia*. Movimento dos Atingidos por Barragens, 29 Jan. Disponível em: <<http://www.mabnacional.org.br/noticia/belo-monte-os-sorrisos-jatob-e-dia-seguinte>>. Último acesso em: 15 Fev 2014.
- FUENTES-NIEVA, R.; GALASSO, N. 2014. Working for the Few: Political capture and economic inequality. *Oxfam International*, 20 Jan. Disponível em: <<http://www.oxfam.org/en/policy/working-for-the-few-economic-inequality>>. Último acesso em: 15 Fev. 2014.
- GELBSPAN, T.; PRIOSTE, F.G.V. 2013. *Land in the struggle for social justice: social movement strategies to secure human rights*. Curitiba: Terra de Direitos, ESCR-NET. 124 p. Disponível em: <<http://www.escri-net.org/node/365186>>. Último acesso em: 15 Fev. 2014.
- INDONESIA. 1955. Ministry of Foreign Affairs. *Final Communiqué of the Asian-African Conference of Bandung*, 24 Apr.
- KING, M.L. 1967. *The Trumpet of Conscience*. New York: HarperCollins.
- MONGOLIA. 2013. Administrative Chamber of the Supreme Court. *Case on the Burenkhaan phosphate deposit licenses*. Resolution n. 117, 24 June.
- ORTIZ, I. et al. 2013. *World Protests 2006-2013*. New York, Initiative for Policy Dialogue and Friedreich-Ebert Stiftung, sept. Disponível em: <http://policydialogue.org/files/publications/World_Protests_2006-2013-Complete_and_

Final_4282014.pdf>. Último acesso em: 15 Fev. 2014.

PYAGBARA, L. 2013. **Keynote Address at Peoples' Forum on Human Rights and Business**. Bangkok, 5 Nov. Disponível em: <<http://www.escrnetpeoplesforum.org/keynote-addresses>>. Último acesso em: 15 Fev. 2014.

UNITED NATIONS. 1993. World Conference on Human Rights. **Vienna Declaration and Programme of Action**. UN Doc. 25 June.

_____. 2011. Human Rights Council. **Human rights and transnational corporations and other business enterprises**. UN Doc. A/HRC/17/4: Art. 6.e.

_____. 2013. Office of the High Commissioner for Human Rights. Mandate Holders (Adequate housing, Right to food, Extreme poverty, Water and sanitation, Freedoms of association and assembly, International order, Right to health, and Business and Human rights). **India: Urgent call to halt Odisha mega-steel project amid serious human rights concerns**. PR, 1 Oct. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13805&LangID=E>>. Último acesso em: 15 Fev. 2014.

_____. 2014. Office of the High Commissioner for Human Rights. **Universal Declaration of Human Rights**. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/en/udhr/pages/introduction.aspx>>. Último acesso em: 15 Fev. 2014.

ZIKODE, S. 2006. The Third Force. **Journal of Asian and African Studies**, v. 41, n. 1-2, p. 185-189, Apr.

Jurisprudência

INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS. 2012. Judgment of 27 June, **Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador**.

SOUTH AFRICA. 2000. Constitutional Court. **Government of RSA & Others v Grootboom & Others**.

_____. 2002. Constitutional Court. **Minister of Health & Others v Treatment Action Campaign & Others**.



MARY LAWLOR E ANDREW ANDERSON

Da mesma forma que a Anistia Internacional e a *Human Rights Watch*, a *Front Line Defenders* é uma organização internacional com sede no Norte Global que trabalha na defesa de direitos humanos ao redor do mundo. No entanto, ao contrário de outras grandes ONGs de direitos humanos, a principal função da *Front Line* não é documentar ou expor violações de direitos humanos em si, mas oferecer apoio prático aos defensores de direitos humanos em risco que trabalham nos âmbitos local e nacional. Como afirma o vice-diretor da *Front Line*, Andrew Anderson, a posição da organização não é apenas uma questão prática, mas também filosófica. Para a *Front Line*, os defensores de direitos humanos que trabalham nos âmbitos local e nacional são quem realmente gera mudanças. “É o defensor de direitos humanos que melhor sabe o que ele precisa. Eles também são os maiores especialistas na situação que estão enfrentando e no contexto local que eles estão tentando melhorar. Então, por que tentar se intrometer, em vez de apoiá-los para que possam fazer o trabalho deles?”, pergunta Mary Lawlor, diretora da organização, em entrevista concedida à Conectas no último mês de junho.



Ex-diretora do escritório da Anistia Internacional na Irlanda, Mary Lawlor criou a *Front Line Defenders* (*International Foundation for the Protection of Human Rights Defenders*, no original em inglês), em Dublin, em 2001, para “literalmente tentar proteger os defensores para que eles pudessem fazer seu trabalho sem perseguição”. A decisão de fundar a organização ocorreu depois que ela participou de uma cúpula sobre defensores de direitos humanos e percebeu que não havia nenhuma organização dedicada especificamente à proteção dos defensores de direitos humanos em risco. “Eu não estava tão interessada nos defensores de direitos humanos que trabalhavam com direitos humanos sem correrem quaisquer riscos, mas naquelas pessoas extraordinárias que têm esse tipo especial de coragem, que estavam trabalhando sob grande risco para melhorar a vida de outras pessoas”, diz ela. “Não havia grandes ideais por trás disso. Nosso principal objetivo era fornecer suporte prático e ininterrupto aos defensores de direitos humanos quando eles mais precisassem”.

O trabalho da *Front Line Defenders* consiste em apoiar os defensores de direitos humanos em situação de risco, proporcionando-lhes o que eles mesmos dizem que precisam para melhorar sua segurança e capacidade de desempenhar os seus trabalhos. A organização, que tem uma linha de telefone de emergência 24 horas em árabe, inglês, francês, espanhol, e russo para defensores de direitos humanos, oferece subsídios financeiros para medidas urgentes de segurança, realocações temporárias, apoio médico e psicossocial e outros serviços que os defensores podem precisar. A *Front Line* também faz *advocacy* internacional e oferece *networking* e oportunidades de treinamento aos defensores de direitos humanos.

Nesta entrevista, Anderson e Lawlor falam da origem da *Front Line Defenders*, da possível tensão entre as grandes organizações internacionais e as organizações locais “cada vez mais sofisticadas” e influentes, bem como da dificuldade de mensurar o impacto no campo de direitos humanos.

Original em inglês. Traduzido por Fernando Sciré.

Entrevista realizada em junho de 2014 por Maria Brant (Conectas Direitos Humanos).



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível online em <<http://conectas.org/pt/acoes/sur>>.

ENTREVISTA

“O PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS DEVE SER APOIAR OS DEFENSORES LOCAIS”

Entrevista com Mary Lawlor e Andrew Anderson

Conectas Direitos Humanos: Durante a abertura da última Plataforma de Dublin, em 2013, você disse que o principal papel das organizações no Norte é ajudar a apoiar o trabalho dos defensores que trabalham no âmbito local – não tentando definir a agenda, mas apenas apoiando o trabalho deles. Você pode falar um pouco sobre como chegou a essa conclusão, uma vez que você veio de uma organização internacional grande como a Anistia, e também sobre o que motivou essa transição – deixar a Anistia para fundar a Front Line?

Mary Lawlor: A razão de eu fundar a *Front Line Defenders* foi porque queríamos trabalhar com defensores de direitos humanos em risco. Os defensores de direitos humanos em situação de risco são, em nossa opinião, as pessoas que ajudam a construir sociedades pacíficas e justas. Eles são agentes de mudança social. Além disso, acredito que eles são as pessoas mais incríveis, eles são aqueles que estão dispostos a arriscar sua segurança e, em muitos casos, suas vidas, não para si mesmos ou para suas famílias, mas para os direitos de seus concidadãos. Para mim, isso sempre foi uma espécie de causa muito motivadora e inspiradora.

Como você disse, eu vim de uma grande organização internacional, que tem sua própria maneira de fazer as coisas. (Quando eu trabalhava na Anistia), evidentemente havia um grande número de membros internacionais, bem como as Reuniões do Conselho Internacional (ICMs, na sigla em inglês), onde tudo era debatido. No entanto, o trabalho do escritório [irlandês] era basicamente mobilizar indivíduos para atuar em questões de violações de direitos humanos ao redor do mundo, onde quer que elas estivessem acontecendo, de acordo com quais fossem as prioridades da Anistia naquele momento, seja uma determinada campanha ou tema ou algo parecido.

Com a *Front Line Defenders* nós só queríamos tornar mais fácil e seguro que os defensores desempenhassem o seu trabalho, prestar apoio a eles da melhor forma que pudéssemos, já que, naquela época, embora houvesse organizações que trabalhassem com os defensores de direitos humanos, nenhuma concentrava todos seus esforços nos defensores de direitos humanos em risco ou buscava ouvir *deles* o que eles achavam sobre o que precisavam para sua proteção. E esse sempre foi o nosso *modus operandi*.

Tudo o que temos feito na *Front Line Defenders*, desde que começamos, foi a pedido dos defensores de direitos humanos. É o defensor de direitos humanos que melhor sabe o que ele ou ela precisa. Eles também são os maiores especialistas na situação que estão enfrentando e no contexto local que eles estão tentando melhorar. Então, por que tentar se intrometer, em vez de apoiá-los para que possam fazer o trabalho deles? Nós sentimos que este era o nosso dever.

Conectas: E, pessoalmente, como é que você teve a ideia de fundar a Front Line e como foi a sua decisão de deixar a Anistia depois de tantos anos para fazer isso?

M.L.: Eu estava na Anistia por um tempo muito longo. Estava no conselho há 14 anos e, posteriormente, na presidência do conselho por quatro anos. Então, decidi sair, e um ano depois me inscrevi para ser diretora e assim permaneci por 12 anos. Então, em 1998, houve a Conferência de Paris sobre Defensores de Direitos Humanos, que foi realizada como uma iniciativa conjunta entre a Anistia Internacional, FIDH, France Libertés – Fondation Danielle Mitterrand e ATD Quart Monde, e eu participei dela. Eu não estava tão interessada nos defensores de direitos humanos que estavam trabalhando com direitos humanos sem correr quaisquer riscos, mas naquelas pessoas extraordinárias que têm esse tipo especial de coragem, que estavam trabalhando sob grande risco para melhorar a vida de outras pessoas. Desta forma, foi na conferência realmente que a ideia surgiu pela primeira vez.

E eu conhecia uma pessoa rica, então entrei em contato com ela com a ideia de tentar oferecer proteção aos defensores de direitos humanos em situação de risco, para que eles pudessem desempenhar seu legítimo trabalho. Recebi 3 milhões de euros desta pessoa para criar a *Front Line*. Então, tudo funcionou muito bem! E tive muita sorte e recrutei Andrew Anderson, da Anistia. Andrew era o coordenador de campanhas do secretariado internacional, tinha vasta experiência, havia se envolvido muito na Conferência de Paris e conhecia o tema dos defensores de direitos humanos muito bem. Ademais, Andrew é um grande estrategista, então tive muita sorte por ele ter aceitado vir trabalhar na *Front Line Defenders*.

Conectas: Mas você acha que ainda há um papel para as grandes organizações internacionais?

Andrew Anderson: A questão inicial, como dito pela Mary, é que as pessoas que fazem a contribuição mais significativa à efetivação de direitos humanos em todo o mundo são aquelas que trabalham nos âmbitos local e nacional. E o trabalho da *Front Line* é dar apoio à segurança e proteção dos defensores de direitos humanos que trabalham nos âmbitos local e nacional. Essa é uma questão prática, mas também filosófica: nós acreditamos que eles são as pessoas que realmente fazem a diferença no tocante à promoção de direitos humanos.

É claro que, historicamente, ONGs internacionais trabalharam muito e deram uma grande contribuição em termos de definição de normas internacionais e ao fazer campanhas sobre questões de direitos humanos em países sobre os quais não se tinha informações. O modelo tradicional da Anistia Internacional e da *Human Rights Watch* era o de documentar e expor violações de direitos humanos em países ao redor do mundo nos quais as pessoas desses países não podiam se pronunciar em segurança, seja porque elas viviam em

ditaduras na América Latina ou em antigos países comunistas no Leste Europeu ou em outros regimes.

Acredito que o desafio dessas organizações agora é que cada vez mais organizações de direitos humanos do Sul Global têm espaço para falar sobre direitos humanos em seus próprios países, e cada vez mais querem se autorrepresentar em organismos regionais e internacionais. Portanto, há uma sobreposição ou uma potencial tensão entre as organizações de direitos humanos crescentemente sofisticadas que trabalham nos âmbitos local e nacional e nomes como a Anistia e a *Human Rights Watch* e outras organizações internacionais de direitos humanos. Uma das respostas da Anistia a essa questão tem sido a de estar mais presente em diferentes regiões para tentar trabalhar conjuntamente com organizações de direitos humanos no âmbito nacional e de certa forma no âmbito regional. Você pode entender por que essas organizações estão caminhando nessa direção. No entanto, parece haver desafios em termos de cooperação entre essas organizações, em relação ao espaço para o financiamento, interesse da mídia, representatividade e assim por diante.

No entanto, eu não gostaria de dizer que o que X está fazendo é errado ou que o que Y está fazendo é certo. Acredito que há um papel para as organizações internacionais de direitos humanos, mas acho que elas deveriam ser cuidadosas com sua interação e responsabilidade sobre os ativistas de direitos humanos que trabalham nos âmbitos local e nacional.

Conectas: Como vocês decidem em quais regiões concentrar seu trabalho? Vocês têm uma cota para as questões ou para as regiões? Como isso funciona? E como vocês incorporam as demandas dos próprios defensores em seus programas?

M.L.: Possuímos um alcance global, que é o que nós almejamos. Evidentemente possuímos planos estratégicos regionais de ação para diferentes regiões, nos quais tentamos identificar quais são as tendências, riscos que os defensores de direitos humanos estão enfrentando, etc. Mas se um defensor de direitos humanos entra em contato conosco em busca de assistência, nós a oferecemos. Não dizemos: “Veja bem, você está fora de nossa região ou país ou de qualquer conjunto de países que priorizamos”. Tentamos ter *expertise* sobre os países conforme eles se tornam mais opressivos, mas não temos um país ou conjunto de países ou uma região geográfica em que nos concentramos.

O programa que se desenvolveu ao longo do tempo tem sido aquele em que nós tentamos fazer pesquisas sobre quem são os defensores de direitos humanos em situação de risco, onde eles estão, quais os riscos que enfrentam, especialmente grupos marginalizados, tais como mulheres, LGBTI, grupos indígenas e aqueles que trabalham com direitos econômicos, sociais e culturais, bem como direitos civis e políticos. Esse é o panorama mais amplo.

E, em seguida, a primeira coisa que fazemos é oferecer subsídios financeiros aos defensores de direitos humanos em risco que precisam tomar medidas de segurança. Pode ser qualquer coisa: assistência jurídica para se defender de uma acusação legal ilegítima ou difamatória, etc.; tratamento médico, caso alguém tenha sido ferido; guarda-costas desarmado; dinheiro para comprar um sistema de vigilância por televisão em circuito fechado (CCTV, na sigla em inglês), construir muros para tornar um escritório ou uma casa mais seguros ou para adquirir telefones celulares ou laptops para que as pessoas possam se comunicar. Frequentemente, pagamos

aconselhamento psicossocial, pois o estresse é absurdamente terrível, especialmente para as mulheres defensoras de direitos humanos que enfrentam questões como violência sexual e tudo mais.

O segundo passo que tomamos é o *advocacy*. Tentamos fazer muito *advocacy* na ONU. Tivemos uma pesquisa de avaliação independente com os defensores de direitos humanos para os quais tínhamos prestado assistência em 52 países, e o *advocacy* internacional estava em uma posição de destaque na lista de prioridades deles. Os defensores gostam de ter seus casos analisados. Levamos todos os casos ao Relator Especial da ONU para defensores de direitos humanos. Há anos possuímos um estagiário no escritório do Relator Especial da ONU para os defensores de direitos humanos. O estagiário fica conosco por três meses para ser treinado e depois é enviado para o escritório do Relator Especial da ONU por seis meses e, em seguida, volta para o nosso escritório. O programa tem elevado a capacidade do escritório de assumir mais casos. Também possuímos um estagiário no escritório do Relator Especial para os Defensores de Direitos Humanos na Comissão Africana, para que todos os casos na África sejam encaminhados também à Comissão Africana. Depois que fizemos um *lobby* bem-sucedido com a Presidência Irlandesa da União Europeia para a adoção das Diretrizes da UE sobre Defensores de Direitos Humanos, e elaboramos o rascunho do projeto de consulta, criamos um departamento focado na EU para acompanhar a implementação das diretrizes.

Em terceiro lugar, vêm as oportunidades de treinamento, que surgiram, mais uma vez, a pedido dos defensores. [Nós oferecemos três tipos de treinamento.] O primeiro é sobre segurança pessoal e avaliação de riscos. O método é treinar pessoas em cada região, para que então elas passem a treinar seus colegas e outras pessoas naquela região. Também temos especialistas em segurança digital regionalmente que trabalham em inglês, francês, espanhol, chinês, russo e português, e agora estamos atingindo outro nível, já que estamos provendo consultores em segurança digital que podem oferecer maior auxílio individual e permanentemente a grupos. Nós também prestamos treinamento sobre as diretrizes da UE duas vezes por ano, reunindo diplomatas e defensores de direitos humanos. Eles têm sessões separadas e, posteriormente, reúnem-se e discutem quais são as possibilidades e os limites – o que os defensores podem esperar e o que os diplomatas estão dispostos a fazer. É uma maneira de fazer com que eles também conheçam uns aos outros.

Também temos programas complementares, como os programas de repouso e descanso para defensores de direitos humanos que estão esgotados mental e fisicamente, passaram por situações de alto risco e precisam de uma pausa, ou para aqueles que querem aperfeiçoar ou desenvolver uma habilidade. Temos programas de bolsas para que os defensores venham e adquiram algum tipo de habilidade, como aprender inglês, ou apenas para que tenham uma pausa da pressão implacável que vivenciam. Temos também um acordo com o governo irlandês para provisão de vistos humanitários temporários de até três meses para pessoas que estão em extremo perigo e precisam sair rapidamente de seus países por um intervalo de tempo. E nós temos a Plataforma de Dublin a cada dois anos. No ano passado tivemos 135 defensores de aproximadamente 90 países. Eles vêm para aprender uns com os outros e compartilhar experiências, adquirir novas estratégias, descansar e também, com sorte, divertir-se pouco. E anualmente damos um prêmio a um defensor de direitos humanos que demonstrou coragem excepcional.

Então é assim que o programa cresceu, com base nas demandas dos defensores. Além disso, desde o início, convidamos dois defensores de cada região para uma reunião de dois dias para dar sugestões ao nosso plano estratégico. Então,

essas sugestões, além das sugestões que obtemos por meio dos treinamentos e da Plataforma, tornam-se parte integrante do próximo plano estratégico.

Conectas: Você poderia dar um exemplo de tais contribuições recebidas dos defensores de direitos humanos e incorporadas em seu plano estratégico?

M.L.: No nosso último plano estratégico de 2011-2014, a grande questão que incorporamos a pedido dos defensores era visibilidade, reconhecimento e credibilidade. Desta forma, nós disponibilizamos alguém que era muito bom com produção de vídeos e que criou um canal no YouTube com entrevistas com defensores de direitos humanos. Outra coisa que fizemos foi criar uma página na internet para cada defensor com quem tivemos contato. Estas páginas têm a biografia e uma breve sinopse do defensor e do que ele faz e, caso possível, uma entrevista ou algumas imagens de vídeo – é claro, sempre com a permissão do defensor. Também fazemos uma porção de campanhas on-line, como em Sochi ou na Copa do Mundo – e estas são novas formas de expor os casos de defensores de direitos humanos e associá-los a eventos. Além disso, fizemos anúncios públicos no ano passado na Colômbia, em conjunto com MOVICE (*Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado*, no original em espanhol) e isso funcionou bem, por isso estamos fazendo este ano novamente em Honduras e também vamos utilizar a televisão. Trata-se, sobretudo, como uma organização internacional, de tentar amplificar as vozes dos defensores de direitos humanos e fazer com que eles falem por si mesmos, ganhem visibilidade e sejam reconhecidos. Isto, por sua vez, traz a credibilidade e legitimidade de que eles nos falam.

Novamente, cabe destacar que tudo o que fazemos é porque alguém nos pediu para fazermos. Há alguns anos, não havia toda esta questão de dar suporte a famílias. Os defensores nos diziam que não podíamos ignorar as famílias, que tínhamos que dar subsídios financeiros para cobrir o custo de vida das famílias, caso os defensores estivessem presos, ou se houvesse alguma tragédia grave e toda a família precisasse de assistência. É óbvio que não podemos adotar famílias e pagar infinitamente por suas despesas de subsistência, mas realmente damos subsídios de apoio familiar atualmente, o que não costumávamos fazer antes. Essa é outra resposta direta.

O programa se desenvolve quase naturalmente. Uma coisa leva à outra. Uma vez que temos uma estratégia sendo implementada, há outras ideias de um defensor ou o aprofundamento de uma ideia atual, e tentamos e respondemos a isso. Mas, é claro, tudo depende de recursos e dinheiro.

*Conectas: Qual é o principal **modus operandi** de sua organização? Se você pudesse descrever o DNA de seu trabalho, como seria?*

M.L.: Acredito que faz sentido que as organizações tentem estar o mais próximo possível das pessoas com as quais estão trabalhando. Nosso DNA informal é que somos “velozes, flexíveis e furiosos”. O modelo que desenvolvemos foi literalmente tentar proteger os defensores para que eles pudessem fazer seu trabalho sem perseguição. Este era o objetivo. Não havia grandes ideais por trás disso. Nosso principal objetivo era fornecer suporte prático e ininterrupto aos defensores de direitos humanos quando eles mais precisavam disso, quando estavam em risco.

Naquela época houve um pequeno hiato antes que as organizações internacionais maiores fossem capazes de começar a oferecer apoio – e se alguém está em perigo, é necessário uma resposta imediata.

A primeira pessoa que ajudamos a realocar temporariamente foi um ativista do Congo. Nós ajudamos uma porção de defensores a se realocar temporariamente. No ano passado, nós ajudamos mais de uma centena de realocações. De qualquer forma, esse ativista tinha estado na primeira Plataforma de Dublin e voltado ao Congo. Ele me ligou um dia. Naquela época, havia apenas dois de nós no escritório – um jovem assistente administrativo e eu. Ele me disse que as autoridades estavam fechando o cerco sobre ele e que ele tinha que sair do país. Ele tinha ido à casa de um amigo, mas achou que eles iriam apanhá-lo onde ele estava. Ele me perguntou o que ele podia fazer, e é claro que eu não tinha a menor ideia sobre o que ele deveria fazer. Ele estava em Lubumbashi e eu sequer sabia onde ficava este lugar, tive que ir procurar no mapa. Então, eu não sabia o que fazer, e isso acabou sendo a melhor experiência de aprendizado para mim naquele momento, pois eu disse a ele: “Converse com seus colegas e tente descobrir qual é a melhor coisa para você fazer, como você pode sair, onde você pode ir e eu vou te ligar de volta em meia hora”. E eu realmente liguei de volta depois de meia hora. Ele tinha falado com um de seus colegas na organização e eles tinham decidido que, caso eles pudessem conseguir dinheiro para alugar um carro, eles poderiam dirigir ao longo de uma região pouco conhecida na fronteira naquela noite. Então eles apresentaram a solução. Mandamos o dinheiro e eles conseguiram recebê-lo, deixaram a cidade naquela noite e dirigiram ao longo da fronteira e tudo deu certo. E é isso que eu quero dizer quando me refiro a prestar apoio aos defensores de direitos humanos, mas eles decidirem o que é melhor para si mesmos.

*Conectas: A última pergunta que eu gostaria de fazer é: como conciliar questões urgentes com impactos de longo prazo? A Front Line está mais preocupada com as questões urgentes, mas vocês também fazem algum trabalho de **advocacy** com os relatores de direitos humanos, possuem um estagiário na ONU e assim por diante. Então, como vocês conciliam esses dois tipos de trabalho e como medem os impactos?*

A.A.: Isso é muito complicado. Grande parte do *advocacy* que fazemos é sobre casos urgentes, por isso ele está como que ligado a pedidos urgentes ou apoio reativo aos defensores de direitos humanos em situação de risco. Desta forma, os casos individuais que submetemos à ONU ou à Comissão Africana ou à Comissão Interamericana ou a qualquer outro órgão são em grande parte um trabalho reativo. Mas nós também fazemos certo *lobby* em torno de questões mais relacionadas a políticas. Estávamos envolvidos na promoção da adoção pela União Europeia das diretrizes de proteção dos defensores de direitos humanos em 2004, e possuímos um escritório de *advocacy* em Bruxelas, que visa compelir e pressionar a União Europeia a respeitar os compromissos assumidos. Temos pressionado por uma iniciativa semelhante no contexto da OSCE, Organização para a Segurança e Cooperação na Europa, para tentar fortalecer a prioridade dada e as medidas práticas à proteção dos defensores de direitos humanos na região da OSCE. Nós não trabalhamos dessa forma na região das Américas, pois o Sistema Interamericano foi bem estabelecido desde longa data. Na Ásia, a maioria dos defensores de direitos humanos está um pouco farta com o que está acontecendo com a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês) hoje em dia, mas inicialmente havia algum

interesse em pressionar a ASEAN a ser mais engajada com a questão dos defensores de direitos humanos. Se isso voltar à pauta dos defensores de direitos humanos no âmbito local, então poderemos dar apoio a isto de alguma forma. Mas queremos ver o nosso papel como apoiadores dos defensores na região, em vez de estabelecer prioridades ou uma agenda sobre o assunto.

Mas a maior parte do *advocacy* que fazemos é feita caso a caso; ele não é voltado a objetivos de longo prazo. E como podemos medir isso? É muito difícil. Nós fazemos o nosso próprio rastreamento e monitoramento do que aconteceu ao indivíduo e à organização, mas você não está realmente medindo se o que você tem feito tem tido um impacto. Você está medindo se, para o defensor de direitos humanos envolvido, a situação melhorou. E isso pode ter acontecido porque os defensores de direitos humanos locais fizeram algo ou pode ser por causa de alguma história que foi veiculada na mídia, e não por causa do que a *Front Line Defenders* fez. Ademais, pode ser totalmente aleatório que os defensores foram libertados ou que a situação deles tenha melhorado ou o que quer que seja. Esperamos ter contribuído.

Mesmo para uma organização local ou nacional de direitos humanos, seria muito difícil medir se uma ação específica causou um resultado específico, pois os responsáveis pela opressão contra os defensores de direitos humanos geralmente não dão respostas sinceras sobre por que eles tomaram certas decisões. Quero dizer, se você analisar a liberação de diversas pessoas na Rússia antes das Olimpíadas de Sochi, houve diversas explicações. Alguns disseram que era um exercício de relações públicas de Putin para tentar desviar a atenção de seu histórico de direitos humanos na Rússia. Outros afirmaram que era porque Khodorkovsky teve algumas conexões financeiras com outra pessoa e teve que concordar com um acordo segundo o qual ele não falaria sobre certos pontos. Você ouve pessoas diferentes dizendo coisas diferentes, e nunca se pode ter certeza absoluta de por que alguém fez algo. Eu acho que, provavelmente, a pressão internacional nos casos do *Greenpeace* e da [banda] *Pussy Riot* tiveram algum impacto às liberações nas Olimpíadas, mas não podemos estar absolutamente convictos se isso é o que causou as mesmas ou foram questões domésticas ou outro motivo. É um desafio. Cada vez mais os financiadores querem medir o impacto e pensam que os direitos humanos são como o desenvolvimento. Isto é, caso um poço de água limpa seja perfurado e beneficie cinquenta pessoas, será possível mensurar este impacto. Mas não é assim que as coisas funcionam.

Conectas: Sim, isso é muito difícil. Mas trabalhar com questões urgentes é um pouco mais fácil do que somente com advocacy puro.

A.A.: Sim, e tendo isso em conta, defensores de direitos humanos de 52 países responderam a um questionário anônimo na nossa avaliação independente de 2013, no qual eles disseram que nosso *advocacy* foi o ponto mais importante – um pouco mais importante do que o suporte financeiro. O feedback mais importante é aquele que recebemos dos defensores de direitos humanos. E muitas vezes eles dizem que o apoio que receberam de nós e de outros fez a diferença. Um defensor de direitos humanos disse que você nunca pode ter a certeza de que o apoio [que demos] teve um impacto no governo, mas sempre há um impacto para o defensor de direitos humanos e seus familiares, porque o ato de solidariedade em si tem um impacto positivo.



sur

Direitos Humanos em Movimento

Ferramentas

GASTÓN CHILLIER E PÉTALLA BRANDÃO TIMO

O movimento global de direitos humanos no século XXI:

Reflexões sob a perspectiva de uma ONG nacional de direitos humanos do Sul

MARTIN KIRK

Sistemas, cérebros e lugares silenciosos:

Reflexões sobre o futuro das campanhas de direitos humanos

ROCHELLE JONES, SARAH ROSENHEK E ANNA TURLEY

Organização de "apoio ao movimento":

A experiência da Associação para os Direitos das Mulheres e o Desenvolvimento (AWID)

ANA PAULA HERNÁNDEZ

Apoiando organizações locais:

O trabalho do Fundo para os Direitos Humanos Globais no México

MIGUEL PULIDO JIMÉNEZ

Ativismo em direitos humanos em tempos de saturação cognitiva.

Falemos de ferramentas

MALLIKA DUTT E NADIA RASUL

Conscientização digital: Uma análise das oportunidades e dos riscos enfrentados pelos ativistas de direitos humanos na era digital

SOPHEAP CHAK

Influência das novas tecnologias de informação e comunicação no ativismo no Camboja

SANDRA CARVALHO E EDUARDO BAKER

Experiências de litígio estratégico no Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos

ENTREVISTA COM FERNAND ALPHEN

"Desçam do pedestal"

ENTREVISTA COM MARY KALDOR

"As ONGs não são a mesma coisa que sociedade civil, mas algumas ONGs têm o papel de facilitadoras"

ENTREVISTA COM LOUIS BICKFORD

Convergência para o Centro Global:

"Quem define a agenda global de direitos humanos e como"



GASTÓN CHILLIER

Diretor executivo do Centro de Estudos Legais e Sociais (CELS, Argentina) desde 2006. Advogado graduado pela Universidade de Buenos Aires e mestre em Direito Internacional e Direitos Humanos pela Faculdade de Direito da Universidade de Notre Dame, Estados Unidos.

Email: gchillier@cels.org.ar



PÉTALLA BRANDÃO TIMO

Membro da Equipe de Trabalho Internacional do Centro de Estudos Legais e Sociais (CELS, Argentina). Pétalla é graduada em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília, Brasil, e obteve seu mestrado em Direito Internacional no Instituto de Altos Estudos Internacionais e do Desenvolvimento de Genebra, Suíça.

Email: ptimo@cels.org.ar

RESUMO

Este artigo analisa as transformações produzidas nas últimas décadas no movimento global de direitos humanos, a partir do renovado envolvimento protagonizado pelas alianças entre organizações de países do Sul Global. Sob a perspectiva de uma organização de direitos humanos que desenvolve um trabalho nacional na Argentina, refletimos sobre nossas estratégias e analisamos as novidades nos processos de configuração das agendas internacionais de direitos humanos, os efeitos sobre os mecanismos e as instituições e sobre a capacidade de implementação das decisões tomadas.

Original em espanhol. Traduzido por Evandro Freire Lisboa.

Recebido em setembro de 2014.

PALAVRAS-CHAVE

Movimento Global de Direitos Humanos – Sistemas Internacionais de Proteção dos Direitos – América Latina – Movimentos sociais



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível *online* em <<http://conectas.org/pt/acoes/sur>>.

O MOVIMENTO GLOBAL DE DIREITOS HUMANOS NO SÉCULO XXI: REFLEXÕES SOB A PERSPECTIVA DE UMA ONG NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS DO SUL

Gastón Chillier e Pétalla Brandão Timo*

1 Introdução

O movimento global de direitos humanos (MGDH) passou por notáveis mudanças nos últimos 65 anos, desde que a Declaração Universal dos Direitos Humanos, quadro e marco simbólico fundamental desse movimento, foi adotada em 1948. Como resultado dos processos socioeconômicos e geopolíticos, o MGDH foi se transformando e fortaleceu-se a partir dos anos 1960, quando são fundadas diversas organizações de direitos humanos nos Estados Unidos e na Europa que, atuando como ativistas das liberdades civis, se constituem como um agente significativo no cenário político (NEIER, 2003). Até o final da década de 1980, o que se observou foi a consolidação de um modelo específico de ativismo transnacional, que se refletia em uma divisão do trabalho dentro do MGDH, segundo a qual as organizações locais contribuíam com o trabalho recebendo as denúncias nos países, ao passo que as organizações internacionais as potencializavam na arena global.

Após o final da primeira década do século XXI, se estabelece um amplo consenso, entre aqueles que compõem o MGDH – organizações sociais, acadêmicos e especialistas, funcionários internacionais, etc. – acerca da configuração de um novo contexto que levou a repensar o modelo que, durante muitos anos, orientou as formas de organização do MGDH, suas táticas e estratégias.

Por MGDH, referimo-nos a um conglomerado de atores sociais que estão articulados por valores e discursos alinhados e que operam internacionalmente em busca de um objetivo comum: a defesa, promoção e proteção dos direitos

*Agradecemos à Marcela Perelman, diretora da Área de Pesquisa do CELS, por suas valiosas contribuições para a elaboração deste artigo.

humanos, bem como o fortalecimento dos sistemas e mecanismos institucionais para a concretização desse propósito. Alguns estudos enfatizam a falta de lideranças verticalizadas no MGDH e conceituam-no como uma “rede de apoio transnacional”, como um tipo de ativismo que se caracteriza pelo estabelecimento de relações horizontais, voluntárias, recíprocas e de intercâmbio.

O aumento da quantidade e diversidade das organizações que integram o MGDH nos últimos anos apresenta um cenário mais complexo. Por exemplo, algumas organizações nacionais de direitos humanos aumentaram sua projeção global, ampliaram e fortaleceram sua agenda de trabalho em nível regional e internacional. As organizações com longa experiência no uso dos mecanismos internacionais de proteção para combater as violações de direitos humanos em seus próprios países diversificaram suas ações para assumir novos papéis nas discussões globais, tanto na definição das agendas como nos debates sobre institucionalidade.

Neste artigo, almejamos refletir, a partir do nosso trabalho no Centro de Estudos Legais e Sociais (CELS), sobre o contexto e as experiências vivenciadas por essa organização nacional de direitos humanos da Argentina ao reformular e expandir suas ações de trabalho internacional, bem como sobre as implicações dessa renovação em seu trabalho local e global.

2 Transformações do movimento global de direitos humanos

Um panorama bem sucinto do percurso histórico do MGDH permite caracterizar esquematicamente quatro períodos principais: a década de 1950, entre 1960 e 1980, a década de 1990 e a partir do ano 2000.

Pouco depois da adoção da Declaração Universal, a esfera internacional permaneceu dominada por diplomatas e funcionários articulados em torno do ideal de evitar atrocidades como as cometidas durante a então ainda recente Segunda Guerra Mundial. No início dos anos 1960, houve uma incipiente abertura à participação da sociedade civil, que foi ampliada durante os anos 1970 (POSNER, 1997), com a criação de algumas das principais organizações internacionais de direitos humanos, como a Anistia Internacional, a Comissão Internacional de Juristas, o *Center for Legal and Social Policy*, o *Washington Office for Latin America*, e a *Human Rights Watch*. O MGDH assumiu um modelo particular de ativismo transnacional, no qual predominou a ação de tais organizações.

As ações centrais eram a elaboração normativa e institucional, que resultaram na incidência sobre os processos de codificação e ratificação dos tratados internacionais de direitos humanos. As práticas que violam os direitos foram expostas principalmente por meio de relatórios públicos denunciando as situações e responsabilidades dos Estados diante da comunidade internacional, sob a lógica de “nomear e envergonhar”. Esse tipo de campanha seguia um padrão que Keck y Sikkink (1999) denominaram “bumerangue”, referindo-se a uma triangulação entre as ONGs internacionais do Norte ocidental e agentes locais do “Sul subdesenvolvido”. Essa dinâmica, que apelava à pressão internacional como uma forma de condicionar a atuação dos Estados, contribuiu decisivamente para expor as práticas massivas e sistemáticas de

violação de direitos humanos, como por exemplo, aquelas cometidas pelos regimes ditatoriais, em especial entre as décadas de 1960 e 1980, em diversos países da América-Latina.

Durante os anos 1990, as transformações socioeconômicas e geopolíticas posteriores à Guerra Fria e as preocupações socioambientais geraram transformações importantes no âmbito do MGDH. A distinção entre os direitos civis e políticos e os direitos econômicos, sociais e culturais foi questionada e reconceitualizada. Na América Latina, os anos de democracia levaram-nos a considerar que a análise e a denúncia das ações e omissões dos Estados deveriam ser complementadas com outras dimensões relevantes, como as condições de desigualdade e as ações dos agentes não estatais. É importante lembrar que essas mudanças de paradigma foram produzidas junto com a consolidação de tendências de governos neoliberais que partiam de uma concepção de Estado mínimo. A ênfase em denúncias do MGDH precisou ser equilibrada por componentes associados à prevenção de violações de direitos humanos e, como tal, à formulação de políticas públicas voltadas a fortalecer os Estados protetores dos direitos.

Também durante a década de 1990, houveram transformações nos movimentos sociais locais e esse processo também influenciou o MGDH. Ocorreram as “grandes conferências internacionais”, como a conhecida Conferência Mundial sobre Direitos Humanos em Viena, em 1993, com ampla participação de ONGs. Na América Latina, no marco dos processos de recuperação democrática na região, houve uma diversificação e revitalização dos movimentos sociais e uma progressiva organização da sociedade civil. Essa expansão gradual e contínua da esfera de participação pública em nível local e global sinalizou oportunidades e necessidades de coordenação e cooperação em vários níveis e entre distintos agentes para responder adequadamente às complexas problemáticas de direitos humanos.

Uma série de eventos ocorridos no início dos anos 2000 configurou uma nova era: as mudanças do peso das economias regionais no mundo;¹ as consequências em matéria de direitos humanos da “guerra contra o terror” liderada pelos Estados Unidos e a incorporação intensiva das tecnologias de comunicação no trabalho de investigação, documentação e comunicação;² entre outros fatores. Alterações na distribuição do poder em escala mundial geraram pressões sobre as estruturas de governança, levantando dúvidas acerca da legitimidade, representação e participação em um contexto de maior multipolaridade. Da mesma forma, principalmente a partir de 11 de Setembro de 2001, também foi objeto de questionamento e tensão geopolítica a liderança em nível global que os agentes do Norte exerciam em matéria de direitos humanos.

Particularmente na América Latina, as últimas décadas significaram um período de estabilidade dos regimes democráticos – ainda que com nuances, tensões e exceções – o que trouxe a necessidade de repensar os modos de relação entre os Estados e os organismos internacionais de direitos humanos.³ Além disso, na nossa região, houve uma ascensão de governos com fortes agendas sociais e com uma visão própria em matéria de direitos humanos, o que se refletiu nas prioridades de políticas públicas, assim como em termos de desenvolvimento

econômico. Essa pegada estatal gerou, conseqüentemente, novas complexidades para as estratégias e a legitimidade do MGDH.

Em resumo, esses fatores condicionaram o MGDH em relação aos seus sistemas e mecanismos, o tipo de relação que se concebe com os Estados e a legitimidade de seus principais agentes. O contexto atual desafia a eficácia do modelo tradicional de intervenção em vários níveis. Surgem diversas perguntas que, por um lado, tem a ver com uma legitimidade política em relação ao ponto de enunciação das intervenções: De onde partem nossas intervenções? Com quais alianças? Com qual história de participação e diálogo com os agentes sobre os quais se busca incidir?

Por outro lado, em relação aos modos de configuração das agendas temáticas e hierarquias de problemas que expressam: Quais fatores estão em jogo no momento de priorizar determinados temas e/ou situações em detrimento de outros? Trata-se apenas de assinalar o descompasso entre prioridades “universais” dos direitos humanos e o que se observa na realidade? A forma muitas vezes descontínua e assimétrica da relação entre as ONGs internacionais e os agentes locais, em muitos casos, não proporciona processos que integrem estratégias, problemáticas e nuances próprias dos processos sustentados localmente.

Por fim, a necessidade de refletir sobre os efeitos concretos das estratégias do MGDH a partir de seu compromisso com os processos de implementação em nível local, necessários para uma transformação das condições para prevenção de violações de direitos humanos ou para a real proteção de tais direitos. Em contextos democráticos, as possibilidades de implementação das decisões tomadas em nível internacional dependem da capacidade de sustentar longos e tediosos processos de implementação local, de participar nas instâncias de definição operacional dos compromissos assumidos em sedes regionais e internacionais, de manter contato com os agentes e as problemáticas para poder captar as transformações que esses processos causam. Isso principalmente quando as organizações buscam incidir nas condições estruturais que possibilitam os padrões de violação dos direitos, através de estratégias orientadas ao diálogo com o objetivo de fortalecer o papel do Estado como protetor de direitos e que vão além da mera renúncia diante de situações de emergência ou a intervenção diante de crises agudas.

Esse compromisso necessário para a efetiva concretização dos direitos humanos supõe a capacidade das organizações sociais interagirem com os agentes estatais, não só por razões relacionadas a denúncias, mas, também, como interlocutores nos processos de transformação. Requer, nesse sentido, uma compreensão do Estado como entidade heterogênea, cheia de contradições e fissuras.

3 Transformações do trabalho internacional de uma organização nacional de direitos humanos do Sul

O CELS trabalhou, desde sua criação, como ator nos sistemas internacionais de proteção de direitos humanos, em parceria com outros agentes locais e internacionais, visando promover mudanças em nível local. A denúncia e a

construção de redes de solidariedade transnacional constitui uma das principais estratégias da nossa instituição desde sua fundação, em 1979, no marco da preparação para a visita da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) à Argentina, que foi um passo decisivo para revelar as violações perpetradas pela ditadura militar do país na época.

Entretanto, no cenário de transformações do MGDH, próprio do início deste século, algumas ações internacionais passaram a apresentar uma eficácia limitada para incidir no âmbito doméstico. Em paralelo, os sistemas internacionais de proteção de direitos humanos enfrentam grandes desafios em relação à sua legitimidade – como evidenciaram os recentes processos de reforma e fortalecimento tanto em nível interamericano como na ONU – ao passo que o modelo tradicional de atuação do MGDH mostrava-se insuficiente e frágil para responder a essas abordagens, assim como para lidar com problemáticas contemporâneas de direitos humanos no terreno.⁴ Enquanto isso, na Argentina, o movimento local de direitos humanos passava por mudanças desde a crise econômica, social e institucional que atingiu toda a estrutura sociopolítica em 2001.

Nesse contexto, para recuperar sua eficácia, o trabalho internacional deveria responder tanto às transformações globais descritas acima como ao modo como entendemos nosso ativismo no cenário nacional. O conhecimento acumulado acerca dos resultados positivos das estratégias internacionais manteve o interesse da instituição em buscar formas inovadoras de incidência para esse trabalho. Percebemos, então, que algumas dessas deficiências poderiam ser contrabalançadas por um processo de *feedback* no qual o trabalho nacional e o conhecimento detalhado das problemáticas de direitos humanos fomentam os mecanismos e padrões regionais e internacionais que, por sua vez, são utilizados para a incidência no âmbito local.

Historicamente, o CELS foi fundado com o objetivo de trabalhar no litígio de casos testemunhais, individuais e coletivos;⁵ na documentação e investigação de violações de direitos humanos e na criação de parcerias com outros agentes sociais nacionais e internacionais. Desde o retorno a um sistema democrático na Argentina, em 1983, a organização respondeu à necessidade de expandir o escopo de seu trabalho rumo à proteção e promoção dos direitos humanos em uma democracia. Além de apoiar o trabalho de denúncia, a instituição concentrou seus objetivos em incidir sobre os processos de formulação de políticas públicas, promover reformas legais e institucionais para aprimorar a qualidade institucional e promover o exercício de direitos por parte dos setores mais vulneráveis.

Assim, seu persistente trabalho de demanda da memória, verdade e justiça contra a impunidade por crimes cometidos durante a última ditadura, o CELS expandiu sua agenda de duas formas. Por um lado, incorporou novas problemáticas, como: direitos econômicos, sociais e culturais; sistema de justiça; migrações; prisões e justiça penal; saúde mental; e forças armadas. Por outro lado, essas temáticas foram assumidas tanto no âmbito da denúncia como da incidência para a transformação das condições que dão origem a tais problemas.

Por exemplo, as denúncias de violência institucional foram permanentemente acompanhadas pelo trabalho acerca das lógicas de operação das burocracias encarregadas da segurança pública, seu estudo e a identificação de possíveis áreas de intervenção e incidência.

Na Argentina pós-crise de 2001, houve profundas mudanças nas organizações de direitos humanos, nos movimentos sociais, nos sindicatos e em outras organizações da sociedade civil. Esse cenário apresentou novos desafios na forma como se constroem alianças e levantou novas questões sobre como avançar com o ativismo em direitos humanos em relação a um novo governo que incorporou no centro de sua agenda a demanda histórica do movimento nacional de direitos humanos por “verdade e justiça” e em parceria com os diversos agentes. O posicionamento, nesse contexto, teve impacto sobre os modos de selecionar e manter o litígio estratégico, as formas de acesso ao campo e na produção de conhecimento nas linhas de pesquisa e, em geral, em todas as linhas de trabalho.

O CELS, então, ampliou e aprofundou seu trabalho internacional de acordo com essa visão do seu lugar no país e no mundo.

Isso também significou que a organização assumiu institucionalmente a necessidade de trabalhar com alianças estratégicas para relegitimar e tornar mais eficientes os mecanismos internacionais de proteção adequando-os à forma como entendemos os novos tempos. Os processos de reforma e fortalecimento, tanto em nível interamericano como no da ONU, envolveram uma grande variedade de agentes e interesses em jogo, onde se intercalam críticas aos modos de desempenho das organizações, com propostas que questionavam seu alcance e suas competências. Junto com o desenvolvimento desses processos, testemunhamos a multiplicação de novos espaços institucionais de decisão política com potencial impacto sobre os direitos humanos, principalmente em nível sub-regional – por exemplo os processos no nível do Mercosul e da Unasul. Em paralelo, fóruns políticos não especializados mostraram-se cada vez mais permeáveis à retórica dos direitos humanos. Em suma, esses fatores evidenciaram uma falta de complementaridade estratégica entre os esforços gerados nos distintos fóruns e instrumentos criados em nível regional e internacional, em matéria de direitos humanos.

A projeção do trabalho internacional do CELS como organização nacional também exige maior reflexão sobre a natureza do vínculo entre as problemáticas locais e aquelas que são compartilhadas com outros países aliados. Em alguns casos, trata-se de fenômenos transnacionais ou manifestações locais de problemáticas globais que exigem leituras e propostas desse nível – como, por exemplo, as migrações. Em outros casos, verificamos regularidades ou coincidências, para as quais nem sempre é possível identificar ramificações causais que as inscrevam como parte dos processos convergentes, mas que nos chamam a compartilhar a experiência na resolução de problemas semelhantes – como, por exemplo, as práticas abusivas por parte das forças de segurança. O refinamento desses diagnósticos é fundamental para traçar estratégias eficazes com parceiros de outros países, cujos efeitos locais contemplem a possibilidade de resultados reais.

A seguir, descrevemos alguns aspectos e exemplos de ações que ilustram o processo mais amplo de transformação do trabalho internacional do CELS.

Quanto à definição da agenda internacional, o CELS empreende o esforço de articulação entre o trabalho local – atendendo à configuração que assume em cada momento o ativismo da equipe na Argentina – e da perspectiva regional ou internacional construídas com parceiros de outros países, considerando as problemáticas no âmbito de suas respectivas realidades nacionais, bem como os desenvolvimentos normativos e o funcionamento de mecanismos nos sistemas de proteção. O trabalho em coligações horizontais constitui uma modalidade essencial no contexto da multipolaridade, já que as mudanças geopolíticas às quais nos referimos na seção anterior exigem a revisão das formas de articulação e coordenação no âmbito do MGDH, assim como a amplificação das vozes das organizações locais do Sul nas arenas internacionais.

Um passo central nessa direção foi a decisão, em 2010, de estabelecer, em conjunto com a Conectas Direitos Humanos, do Brasil, e a *Corporación Humanas*, do Chile, uma representação em Genebra para assumir uma participação direta nos debates sobre direitos humanos na Organização das Nações Unidas (ONU),⁶ que, historicamente, havia sido mediada por organizações globais de direitos humanos. Além disso, decidiu-se participar de uma rede de organizações chamadas HRCNet, composta por organizações internacionais e nacionais de diversas regiões, que se articulam para monitorar e influenciar as atividades do Conselho de Direitos Humanos da ONU.

Outro passo importante foi a conformação da Rede Internacional das Organizações de Liberdades Cívicas (INCLO, na sigla em inglês), formalmente criada em 2012, após anos de reuniões e coordenação entre seus membros. A INCLO é uma iniciativa pioneira ao reunir dez organizações nacionais de direitos humanos na Europa, América do Sul e do Norte, África e Oriente Médio, que realizam um trabalho internacional coordenado. Como as organizações têm grande experiência em seus respectivos países, cada uma conta com trabalho e parcerias locais consistentes.

Em termos substantivos, um exemplo de impacto na agenda que transcende o universo institucional tradicional de direitos humanos são as contribuições que estimulamos, principalmente a partir de 2013, junto com a Conectas no processo de revisão das Regras Mínimas para o Tratamento dos Reclusos,⁷ canalizada no âmbito da Comissão de Prevenção do Crime e Justiça Criminal da ONU. A participação de organizações nacionais com experiência na aplicação dessas regras em nível local, evidenciou questões que não estavam contempladas no processo de revisão dessas normas, mas que são extremamente relevantes para os sistemas de privação de liberdade e Justiça penal na Argentina, no Brasil e, mais amplamente, na região. Entre outros aspectos, questões como a superlotação carcerária e as revistas íntimas, o que mostra a importância de influir no processo de discussão a partir da experiência na implementação prática.

O CELS faz parte de diversos outros processos de articulação regional e sub-regional, como a coordenação entre várias organizações para trabalhar com

temas como justiça transicional e direitos humanos nas fronteiras. O trabalho com parceiros mostra-se essencial para o monitoramento e a incidência durante os processos de fortalecimento institucional, tantos naqueles que acompanhamos com aqueles que aportamos durante os últimos processos de fortalecimento da CIDH no âmbito interamericano e das organizações de tratado, em nível da ONU.

A natureza do vínculo, os modos de diálogo e de construção de parcerias com outros agentes locais – vítimas, movimentos sociais, agentes políticos do Estado – são orientadores para saber como implantar as estratégias locais e internacionais de forma coordenada. A experiência e o conhecimento de ferramentas específicas, como o litígio estratégico e as ações internacionais, constituem uma contribuição de nossa organização na conformação de alianças estratégicas com outros atores.

O conhecimento profissional e especializado pode colocar uma organização em suposta posição de liderança “prejudicial e contraproducente para alcançar a mudança almejada” (BUKOVSKÁ, 2008. p. 8). Por essa razão, é necessário promover a construção coletiva do conhecimento, de estratégias e objetivos de transformação comuns. Nesse contexto, atualmente, as relações com outros atores fogem da abordagem tradicional de “representação legal” em um processo judicial ou “fontes” para a preparação de um relatório, mas, também incluem um trabalho coordenado com os parceiros. Em termos concretos, quando ações internacionais são apoiadas, isso é feito em coordenação com seus aliados, parceiros locais da Argentina e de outros países. Um exemplo desse tipo de abordagem ao qual nos referimos é a relação entre o CELS e o Movimento Nacional Camponês e Indígena (MNCI), que é a atual secretaria-executiva da Coordenação Latino-Americana de Organizações do Campo (CLOC - Via Campesina).⁸

O trabalho sustentado em nível local também exige – e permite – maior capacidade de diálogo com os órgãos do Estado. Da mesma forma, nos permite captar as nuances das situações e escapar às generalizações que não levam a mudanças reais, orientados às circunstâncias particulares.

Nossa experiência desta perspectiva, concretiza um esforço para conseguir trabalhar em vários níveis, negociando entre sistemas locais, regionais e globais, a fim de, por um lado, traduzir os discursos da arena do direito internacional a situações reais de violação e, por outro lado, enquadrar reivindicações locais em termos de princípios e práticas globais de direitos humanos. Alguns autores denominam esse processo “vernacularização” (MERRY, 2006).

O sentido último que está por trás de todas as ações internacionais do CELS é o impacto no terreno. Para nós, o fato de que uma atividade internacional não se justifica de forma isolada, implica um processo contínuo de construção coletiva e acompanhamento, em permanente diálogo com as autoridades estaduais. Isso constitui, sem dúvida, uma contribuição valiosa em termos de capacidade de implementação. Um exemplo simbólico baseado em nosso trabalho ativo no CELS é o processo de implementação na Argentina do Mecanismo Nacional de Prevenção da Tortura e de Outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes.⁹

4 Considerações finais

O CELS tem sido, por meio de diversas estratégias, um agente nas instâncias locais, regionais e internacionais de direitos humanos desde sua criação, em 1979. Transformações globais de distintos tipos têm repercutido e posto em xeque instâncias internacionais de proteção dos direitos humanos, e parte desses processos também transformaram o movimento local. O CELS registrou essas mudanças, aprofundou suas alianças estratégicas no país e seu trabalho internacional. A expansão do trabalho internacional de nossa organização também tem a ver, nesse sentido, com um processo de necessária relegitimação desses espaços internacionais desde uma perspectiva nacional do Sul Global.

O MGDH tem mostrado um forte poder de resistência e transformação no mundo e nós, agentes comprometidos com esse movimento, devemos contribuir para aprimorar seus impactos e refletir sobre os melhores papéis e estratégias para seus diferentes componentes – organizações nacionais e internacionais, mecanismos do sistema, Estados – de modo a sustentar as redes mais eficazes para a ampliação do efetivo exercício dos direitos por parte de todas as pessoas.

REFERÊNCIAS

Bibliografia e outras fontes

- BUKOVSKÁ, Barbora. 2008. Perpetrating good: unintended consequences of international human rights advocacy. *SUR*, v. 5, n. 9. Disponível em: <<http://www.surjournal.org/eng/conteudos/pdf/9/bukovska.pdf>>. Último acesso em: set. 2014.
- KECK, Margaret; SIKKINK, Kathryn. 1999. *Transnational Advocacy Networks in International and Regional Politics*. UNESCO: Blackwell Publishers.
- MERRY, Sally. 2006. Transnational Human Rights and Local Activism: Mapping the Middle. *American Anthropologist*, v. 108, n. 1, pp. 38-51.
- NEIER, Aryeh. 2003. *Taking Liberties: Four Decades in the Struggle for Rights*. 1st edition. New York: Public Affairs.
- POSNER, Michael. 1997. Human Rights and Non-Governmental Organizations on the Eve of the Next Century. *Fordham Law Review*, v. 66, n. 2.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. 2013. *Informe sobre Desarrollo Humano 2013*. El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2013_es_summary_0.pdf>. Último acesso em: set. 2014.

NOTAS

1. Como destacado no último Relatório sobre Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, “pela primeira vez nos últimos 150 anos, a produção combinada das três principais economias em desenvolvimento do mundo, Brasil, China e Índia, é praticamente igual ao [produto interno bruto] PIB combinado das potências industriais mais consolidadas do Norte”, e “embora os maiores países tenham alcançado progressos rápidos (...) também foi registrado um significativo progresso nas menores economias” (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, 2013. pp. 1 - 2).
2. A revolução das tecnologias de telecomunicação impacta o MGDH tanto em relação aos modos de investigação e articulação como nas agendas de problemas derivadas de seu uso – por exemplo, a recente polêmica acerca das revelações envolvendo vigilância e espionagem em escala global.
3. Ver Kletzel, G.; Timo, P. & Cárdenas, E. (2014) *Sistema Interamericano, el principio de subsidiariedad revisitado en el escenario actual de la región*. Capítulo del Informe Anual 2014 del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Argentina: Editorial Siglo Veintiuno. [en prensa].
4. Podemos afirmar que outros atores concordaram acerca de interpretação similar desse panorama, o que resultou, por exemplo, em mudanças no cenário internacional de financiamento. Esse componente possibilitou, em termos pragmáticos, a expansão do trabalho internacional do CELS.
5. Ver Centro de Estudios Legales y Sociales – CELS (2008) *La lucha por el derecho*, 1a ed., Buenos Aires: Siglo XXI. Editores Argentina.
6. Em 2012, o CELS alcançou o status consultivo junto ao Conselho Econômico e Social da ONU.
7. Ver *Documento de Aportes del CELS y Conectas para el Proceso de Revisión de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos de Naciones Unidas*, disponível em: <http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/EGM-Uploads/IEGM_Brazil_Jan_2014/IEGM_Vienna_25-28-March-2014/CELS-S-VMTG.pdf>.
8. A parceria CELS, MNCI e CLOC - Via Campesina possibilitou a realização conjunta de uma audiência temática perante a CIDH, em seu período de sessões 149, que pela primeira vez tratou da situação dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (DESC) das comunidades rurais na região da América Latina e do Caribe. De modo similar, outro exemplo é a coordenação entre 14 organizações da região, inclusive o CELS e as organizações familiares e pessoas com problemas de saúde mental, que alcançaram a realização no 150º período de sessões da CIDH de uma audiência temática acerca da capacidade jurídica e do acesso à Justiça para as pessoas com deficiência, principalmente psicossocial. Essa audiência teve a participação de usuários do sistema de saúde mental que discutiram a problemática pela primeira vez diante desse mecanismo regional.
9. Ver *Explicación del Proyecto presentado por las organizaciones de la sociedad civil para la implementación del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (OP-CAT)* ratificado por Argentina em 2004, disponível em: <http://www.cels.org.ar/common/documentos/opcat_explicacion.pdf>. Último acesso em: set 2014.





MARTIN KIRK

Martin Kirk é Diretor de Estratégia do /The Rules, um coletivo global de ativistas e mobilizadores que trabalham para combater as causas da desigualdade e da pobreza. Ele se juntou ao /The Rules (/Regras do Jogo) em junho de 2012 após sua saída da Oxfam, onde atuava como Diretor de Campanhas para o Reino Unido. Antes da Oxfam, Martin atuou como Diretor de Mobilização Global na organização *Save the Children*. Formado em História,

Martin trabalhou extensivamente nos setores público, privado e em ONGs, na área de relações governamentais e no engajamento do público em geral para as questões globais. Sua conta no Twitter é: @martinkirk_ny.

E-mail: martin@therules.org

RESUMO

Oitenta e seis anos depois da adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em que ponto nos encontramos? Estaríamos melhorando na nossa tarefa de gerir este planeta caótico e “proteger o ser humano”? E, tendo isto em conta, o que o futuro reserva para os defensores de direitos humanos e os ativistas? Neste artigo, o autor tenta responder a essas questões. Com base em uma análise sistêmica, o autor analisa o sistema planetário em três partes. Em primeiro lugar, a biosfera, da qual a vida da nossa frágil espécie depende; em seguida, os sistemas econômicos e financeiros que hoje ditam em grande parte o nosso destino; e, finalmente, o emaranhado de organismos internacionais cujo trabalho é, tecnicamente falando, promover e proteger os direitos humanos no futuro. O autor conclui, de maneira otimista, fazendo cinco recomendações dirigidas especialmente ao setor de direitos humanos em suas atividades de campanha.

Original em inglês. Traduzido por Adriana Gomes Guimarães.

Recebido em março de 2014.

PALAVRAS-CHAVE

Campanha de direitos Humanos – Mudanças climáticas – Sistema internacional – Corporações



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível *online* em <<http://conectas.org/pt/acoes/sur>>.

ARTIGO

SISTEMAS, CÉREBROS E LUGARES SILENCIOSOS: REFLEXÕES SOBRE O FUTURO DAS CAMPANHAS DE DIREITOS HUMANOS

Martin Kirk

Oitenta e seis anos depois da adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em que ponto nos encontramos? Estaríamos melhorando na nossa tarefa de gerir este planeta caótico e “proteger o ser humano”? E, tendo isto em conta, o que o futuro reserva para os defensores de direitos humanos e os ativistas envolvidos em campanhas?

Este artigo é a minha tentativa de responder a estas questões. Traçarei um breve paralelo para demonstrar que, em vez de argumentar usando a análise política tradicional ou tendências estatísticas (apesar de que haverá um pouco disso), tomarei como base uma análise sistêmica. Três sistemas em um, na verdade: a biosfera; os sistemas econômicos e financeiros; e os organismos internacionais. Isso levará a cinco recomendações para as campanhas de direitos humanos e a uma breve reflexão sobre o que fazer com o fato de que a racionalidade e a razão têm alcance limitado.

Basearei todas as minhas premissas em uma ideia eloquentemente formulada por Susan George:

Estude os ricos e poderosos, não os pobres e impotentes... Que os pobres estudem a si mesmos. Eles já sabem o que há de errado com suas vidas e se você realmente quer ajudá-los, o melhor que pode fazer é dar-lhes uma ideia mais clara de como seus opressores estão atuando agora e como prevemos que atuarão no futuro.

(GEORGE, 1976 apud STATE..., 2014).

Os pobres e impotentes nesta citação podem ser facilmente substituídos pelos explorados e oprimidos; muitas vezes, eles são as mesmas pessoas e, mesmo quando este não é o caso, são as mesmas forças que os oprimem.

Não colocarei panos quentes. Argumento aqui de maneira tal que provavelmente não convenceria o grande público: por meio de análises frias e diretas e com base nelas propor os argumentos mais persuasivos que pude reunir. Aprendemos com a experiência que o uso de cenários apocalípticos e o medo de envolver o público são

Ver as notas deste texto a partir da página 408.

estratégias contraproducentes (CROMPTON; KASSER, 2009), mas este estudo de caso foi escrito para profissionais, pessoas plenamente capazes de considerar todas as realidades, ainda que inquietantes.

1 Em que ponto nos encontramos?: Um olhar sistêmico

Em que ponto nos encontramos? Nenhuma análise sã poderia concluir outra coisa senão que estamos nos conduzindo em direção a uma crise profunda e urgente. Não é exagero sugerir que a magnitude dos problemas que enfrentamos é quase além da imaginação. E, pior, estamos indo mais longe e mais rapidamente em direção ao perigo, a cada dia que passa.

Neste artigo, deixarei de lado algumas preocupações tradicionais de direitos humanos e olharei para o sistema planetário em três partes. Em primeiro lugar, para a biosfera, da qual a vida da nossa frágil espécie depende; em seguida, para os sistemas econômicos e financeiros que agora ditam em grande parte o nosso destino; e, finalmente, para o emaranhado de organismos internacionais cujo trabalho é, tecnicamente falando, promover e proteger os direitos humanos no futuro.

Apenas por meio de uma perspectiva ampla e sistêmica como esta seremos capazes de entender por que estamos prestes a entrar numa fase de abusos crônicos e generalizados dos direitos humanos e como poderemos proteger melhor o que ainda é possível proteger. É nas mudanças climáticas, no caos econômico e nas normas políticas que as sementes do abuso sistêmico de direitos humanos são semeadas e regadas. Se quisermos fazer algo a mais do que sentar e ver o circo pegar fogo, devemos concentrar mais da nossa atenção nesses sistemas e, criteriosamente, no que os mantém unidos.

Existem padrões discerníveis e previsíveis dentro de qualquer sistema complexo. O sistema terrestre, visto como um todo, pode ser muito mais complexo do que somos capazes de entender, mas obedece a determinadas leis. Ele tem entradas e saídas, estoques e fluxos, controles e retornos, e a maioria deles está além da influência previsível de qualquer indivíduo ou governo. Este é um dos paradoxos da nossa época: os governos nunca foram tão poderosos, mas, ao mesmo tempo, nunca foram tão pouco capazes de prover paz e justiça. Isso é também um fato desagradável para os defensores de direitos humanos porque, como qualquer mediador, devemos acreditar no potencial da nossa influência. Em nossa empreitada para tornar as coisas melhores escolhemos as campanhas que acreditamos – embora muitas vezes com excessivo otimismo – ter o poder de realizar. Mas todo o otimismo do mundo não conseguiu direcionar o nosso foco para o sistema na sua totalidade. Nós – os profissionais de direitos humanos – subdividimos. Nós selecionamos, priorizamos e focamos. Escolhemos campanhas de acordo com categorias preestabelecidas de assunto, experiência e competência. Logicamente! De que outra forma poderíamos enfrentar as manhãs de segunda-feira? A enormidade da tarefa esmagaria nossos ânimos. Por isso, adotamos essa abordagem gerencial, como os líderes acima de nós. Assim nos foi ensinado.

O problema é que esta abordagem gerencial, na melhor das hipóteses, nos prende à atuação no nível das mudanças técnicas. Esta abordagem valoriza o uso das categorias que separam um assunto de outro na mesma medida em que concentram no estudo de um deles. E, desta forma, somos treinados para consertar o carburador

de um motor de combustão interna, quando o que realmente precisa ser feito é mudar o fato de que a combustão é interna. Somos treinados para ver como distintas coisas que na verdade estão profundamente ligadas: a espionagem da Agência de Segurança Nacional dos EUA (NSA na sigla em inglês) e os abusos dos direitos LGBT em Uganda, por exemplo; a epidemia de suicídios entre agricultores na Índia e a destruição das florestas tropicais da Amazônia; a explosão do débito estudantil nos EUA e o aumento nos preços dos alimentos no Quênia. Porque enxergamos a partir dessa perspectiva fragmentada, estamos constantemente ofuscados e horrorizados com o que o sistema vomita logicamente sob a forma de brutalidade, pobreza em massa e conflitos. Comportamo-nos como se cada atrocidade fosse, de alguma maneira, uma aberração única e até mesmo natural, a ser corrigida por meio do controle de um determinado ditador, a aprovação desta lei ou a assinatura daqueles objetivos internacionais. Assistimos a muitas Sírias; convivemos por tanto tempo com o campo de refugiados de Gaza; e nós somos solicitados muitas vezes a dar dinheiro, tempo ou espaço para um fluxo interminável de crianças famintas, condenados à morte e imigrantes miseráveis que nos sentimos indulgentes ao perder tempo pensando em termos que podem parecer indevidamente abstratos ou que contradizem grande parte da sabedoria que recebemos na escola, de nossos pais, de nossos líderes. E assim, nossos líderes não são responsabilizados por um fracasso em escala colossal: o fracasso de não serem honestos sobre o quão presos eles estão em sistemas que não podem entender, controlar ou dos quais não podem divergir.

Além disso, tendemos a ter uma péssima memória quando se trata de causa e efeito – basta pensar no quão rapidamente um novo governo é responsabilizado pelo estado de uma nação ou quão enfaticamente elogiamos ou culpamos as pessoas que estão à nossa frente nas revoluções –, mas a dura verdade é que quase sempre damos um peso indevido ao que está diante de nós e somos bastante incapazes de compreender, muito menos controlar as forças que revestem alguns de nós em luxo, enquanto condenam muitos mais à penúria e dor. Mas o que é certo é que estamos limitando a visão que poderíamos ter com muitas das nossas práticas atuais. A única abordagem sensata e apropriadamente humilde é estudar as forças e os princípios inerentes a todo o sistema.

2 Biosfera

Então, vamos começar olhando para um sistema que abarca todos os outros sistemas: a biosfera que sustenta a vida. É brutalmente evidente, já há algum tempo, que este sistema está sofrendo significativas pressões. O estoque de CO₂ na atmosfera está produzindo efeitos perigosos e estamos fazendo quase nada para resolver a causa deste problema. As mudanças climáticas já são conhecidas desde os anos 1960. Os líderes mundiais tomaram conhecimento deste fato pela primeira vez na Conferência da Terra, realizada no Rio de Janeiro em 1992. Desde então, aumentamos em 61% a quantidade do CO₂ lançado na atmosfera a cada ano. Não estamos apenas deixando de reduzir as emissões globais, mas também aumentando seus níveis a cada ano, com exceção de uma pequena diminuição após a estagnação econômica provocada pela crise de 2008.¹ Quando tiramos de cena todo o ruído e a fúria das relações públicas e da política, nosso fracasso torna-se óbvio.

Agora, supondo que um aumento de 2 graus Celsius na temperatura global seria o ponto em que as coisas passam de mal a pior para os seres humanos, e, portanto, um ponto que queremos evitar, poderíamos lançar aproximadamente mais 565 gigatoneladas de CO₂ na atmosfera até meados do século. Segundo as melhores estimativas atuais, as reservas de petróleo já localizadas e programadas para serem utilizadas² vão bombear 2.795 gigatoneladas. Então, daremos adeus aos 2 graus e, provavelmente, aos 3 e, muito possivelmente, aos 4 graus (MCKIBBEN, 2012). Ninguém sabe exatamente o que acontecerá em relação às mudanças de temperatura, mas de acordo com Thomas Lovejoy, que foi assessor chefe para a biodiversidade do Banco Mundial, “Se estamos vendo o que estamos vendo hoje, com [um aumento de] 0,8 graus Celsius, dois graus é simplesmente demais” (MCKIBBEN, 2012).

Por “o que estamos vendo hoje”, ele quer dizer, nas palavras do Fórum Humanitário Global, “[M]uitas comunidades enfrentam múltiplas tensões com graves implicações sociais, políticas e de segurança... Milhões de pessoas são expulsas de sua terra ou peregrinam permanentemente como resultado disso. Muitos outros milhões virão na sequência” (GLOBAL HUMANITARIAN FORUM, 2009, p. ii). Ele se refere ao aumento de eventos climáticos extremos,³ e ao aumento de 14% na incidência de conflitos que parece atribuível ao aumento das temperaturas (HSIANG; BURKE; MIGUEL, 2013).

Não preciso esmiuçar mais a esse respeito; as estatísticas estão disponíveis. Vale a pena, no entanto, repetir apenas uma amostra das previsões mais recentes do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, na sigla em inglês), para chamar atenção para o fato de que o que estamos vendo agora é inofensivo comparado ao que está por vir. Na América Latina, eles preveem a “[S]ubstituição gradual da floresta tropical por savana no leste da Amazônia; mudanças significativas na disponibilidade de água para consumo humano, agricultura e geração de energia”. Na África, “[A]té 2020, prevê-se que entre 75 e 250 milhões de pessoas serão expostas ao aumento da escassez de água; os rendimentos da agricultura que depende da chuva podem ser reduzidos em até 50 por cento em algumas regiões; a produção agrícola, incluindo o acesso aos alimentos, pode ser seriamente comprometida”. Na Ásia, a “disponibilidade de água doce deve baixar no centro, sul, leste e sudeste da Ásia até 2050; as taxas de óbitos por doenças associadas a inundações e secas devem aumentar em algumas regiões” (THE CURRENT..., 2014). E lembrem-se, o IPCC tem um histórico de previsões excessivamente conservadoras.

Sir Martin Rees, titular do Prêmio Mundial Albert Einstein de Ciências, da medalha Isaac Newton e ex-presidente da Royal Society, vem sistematicamente lançando a pergunta: “Será este o último século da humanidade?” (REES, 2005). Em um livro publicado em 2003, ele argumenta que a raça humana tem 50% de chance de chegar até 2100.⁴ E há também James Hanson, possivelmente o climatologista mais proeminente do planeta, que, depois de anos como cortês pesquisador e lobista, anda hoje mais propenso a sair às ruas para protestar e dizer que se alguns dos projetos planejados para explorar novas fontes de combustíveis fósseis, como as areias betuminosas do Canadá, forem em frente, isto pode significar “fim do jogo para o planeta” (MAYER, 2011).

Talvez você não concorde com alguma dessas opiniões ou com muitas outras semelhantes emitidas por cientistas altamente credenciados, mas você não pode, racionalmente, desconsiderar todas elas. Ainda que um deles esteja apenas parcialmente

correto, estaríamos em queda livre. E como praticamente toda a História nos ensina, em momentos de estresse, os seres humanos rapidamente se voltam uns contra os outros. Seria possível, em meio ao estresse extremo que estamos prestes a enfrentar, descobrirmos que o ideal atual dos direitos humanos universais foi totalmente varrido do mapa? Poderiam tais questões suportar o estresse permanente e o conflito entre corporações, governos e blocos econômicos gigantes como um mamote? Como diz o velho provérbio Kikuyu: “Quando os elefantes lutam, é a grama que sofre”.

3 Sistema econômico e financeiro

Voltaremos para a questão do clima mais tarde, mas agora olharemos para o sistema financeiro e econômico e para a trajetória que ele está definindo para nós.

A Oxfam fez um grande alvoroço recentemente, chamando a atenção para o fato de que as 85 pessoas mais ricas do planeta reúnem a mesma riqueza que as 3,5 bilhões mais pobres juntas (OXFAM, 2014). Precisamos reconhecer apenas dois simples fatos para entender o que isso significa para o futuro dos direitos humanos. Primeiro, que isso não aconteceu por acidente; é o resultado lógico do nosso sistema econômico e financeiro. A causa mais imediata é a política neoliberal deliberada e intransigente que tem sido dominante no Ocidente e imposta a grande parte do mundo em desenvolvimento desde os anos 1980. Assim, enquanto a desigualdade fez, sempre fará e sempre precisará, em alguma medida, fazer parte da sociedade humana, o que vemos hoje é um fenômeno muito moderno, nascido da lógica com que uma determinada – e, eu diria, extremista – ideologia contaminou o sistema econômico. E a força que essa ideologia tem sobre as estruturas de poder global está sendo consolidada diariamente (MONBIOT, 2013).

O segundo fato é que a desigualdade provoca desarmonia social, para dizer o mínimo. Kate Pickett e Richard Wilson mais do que comprovaram este ponto em seu estudo seminal de 2009 sobre a desigualdade de riquezas dentro e entre as nações, *The Spirit Level* (WILKINSON; PICKETT, 2009, 2014). Escolha um indicador de bem-estar social e a desigualdade o tornará pior. Maiores taxas de homicídio, gravidez na adolescência, níveis de encarceramento, de obesidade, de mortalidade infantil e menores níveis de escolaridade estão todos correlacionados com o aumento da desigualdade. Estudos desde a publicação do livro⁵ reforçaram tudo o que foi dito e acrescentaram alguns impactos para uma aferição justa: a crescente desigualdade também alimenta o consumismo, aumenta a dívida pessoal e ainda eleva os níveis de narcisismo. Em outras palavras, uma sociedade desigual é uma sociedade doente. Nos níveis que estamos vendo no mundo de hoje, promover ou não lutar para reduzir a desigualdade sistemática é o mesmo que dar permissão para o abuso das espécies.

Em outras palavras, qualquer pessoa preocupada com os níveis de abusos de direitos humanos no futuro deve trabalhar para mudar a lógica por trás deste sistema econômico que causa a desigualdade no presente, não por causa de outros imperativos de valores sobrepostos ou lealdade política a outros ativistas do campo da justiça social, mas porque este último é a origem de todas as causas e circunstâncias, em escala planetária, necessárias para que o primeiro chegue a níveis tão elevados. Pode ser ou não que a causa e os efeitos acabem intimamente ligados em termos temporais, mas no nível do sistema planetário, as apostas foram feitas.

Não é difícil identificar algumas das estruturas e decisões que esta infecção causou. Qualquer lista das dez mais importantes deve incluir os paraísos fiscais; excepcionalidade corporativa dentro da lei (reflita sobre a ideia de que as empresas são “grandes demais para falir” e você entenderá o extremo afiado desta tendência); a inundação de dinheiro na política, especialmente nos EUA; e as regras comerciais fortemente fraudadas em favor daqueles com mais dinheiro e advogados – regras comerciais, aliás, que estão sendo redesenhadas neste momento, sob o disfarce da Parceria Transpacífico (TPP) e acordos semelhantes, para propiciar poder ainda maior em mãos corporativas, com fins lucrativos (MONBIOT, 2013). E apoiar tudo isso é a criação do hiperconsumo, cuja consciência é pouco clara e cujos instintos competitivos são permanentemente aprimorados⁶ graças às demandas onipresentes para comprar, comprar e comprar e a contínua glorificação da ideia de que a felicidade é o que você possui. Para que mais serviria uma indústria publicitária de 500 bilhões de dólares? Conjuntamente, a economia global é hoje em dia essencialmente um sistema de extração de riqueza; implacavelmente eficiente na retirada da riqueza financeira e dos recursos da maioria da população.

As razões para tudo isso, é claro, são muitas e complexas. Mas se olharmos com algum distanciamento, tornam-se bastante simples. Essencialmente, resumem-se ao fato de que os incentivos estruturais e as recompensas que impulsionam este sistema capitalista corporativo não são capazes de contabilizar diretamente qualquer coisa que não seja valor econômico. O sistema é surdo, mudo e cego para a destruição do clima e o sofrimento humano em massa. À essa altura, ele é muito maior do que qualquer governo ou corporação. Trata-se, para todos os efeitos, de uma força viva. Não é vivo em qualquer sentido tradicional, é claro, mas é, sem dúvida, dotado de uma energia fora do nosso controle. A menos que a lógica que o conduz seja alterada, o futuro está escrito em pedra.

O que é um pouco estranho a ser considerado é que o sistema tem um poderoso sistema imunológico composto de seres humanos com os quais ele se defende de ataques. Uma parte disso é o pequeno exército de apologistas com o qual estamos todos muito familiarizados, tendo como exemplos extremos as preferências da rede *Fox News*. Apesar de perigosas e regressivas, essas forças conservadoras estão longe de serem o inimigo mais pernicioso. As células brancas do sangue são, de fato, os operários e empregados, aquelas pessoas decentes e bem-intencionadas que seguem sua consciência, com integridade, para promover programas de Responsabilidade Social Empresarial (RSE), as melhorias na cadeia de fornecimento e esquemas de reciclagem; funcionários de ONGs que, sem querer, distraem as pessoas do horror que é o sistema, promovendo a falsa solução da caridade; e uma grande mídia treinada, e às vezes forçada, a ver e descrever apenas o que a interessa. As boas intenções estão sendo exploradas e os trabalhadores, usados como pouco mais do que escudos humanos para proteger a capacidade do sistema de seguir em frente, *business as usual*. Mesmo a classe governante pode ser responsabilizada apenas até certo ponto; uma vez que trabalha dentro do sistema – o que precisa fazer, para chegar a ser a classe governante; ou, como John Ralston Saul descreve, “[E]les são precisamente as pessoas que o nosso sistema procura” (SAUL, 2013, p. 26) – seu poder é limitado. Se estiver começando a parecer que estou invocando uma força senciente do mal, lembre-se que o sistema só está fazendo o que todos os sistemas complexos fazem: se protegendo e crescendo.

4 Sistema internacional

Finalmente, antes de nos tratarmos de boas notícias, vamos olhar para a terceira parte do sistema internacional: a constelação de instituições que estão, pelo menos em princípio, fazendo mais do que gerar capital.

As Nações Unidas são como um nó central deste sistema – as Nações Unidas em seu sentido mais amplo, incluindo o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI).⁷ Até recentemente, a influência das corporações sobre estes organismos foi mantida, de certa maneira, contida e fora do campo de visão. Isso não quer dizer que os interesses corporativos tenham deixado, em algum momento, de ser parte do plano de desenvolvimento global do Ocidente: os planos de ajuste estrutural dos anos 1980 e 1990 foram um exemplo claro dos martelos usados para derrubar as paredes de proteção dos países em desenvolvimento necessárias para o desenvolvimento das suas próprias indústrias (assim como o Ocidente fez em uma fase correspondente do seu desenvolvimento) para que as grandes corporações ocidentais pudessem se estabelecer. Ainda assim, houve um momento em que empresas e interesses privados eram raramente vistos na mesa de elaboração de políticas públicas.

Tudo isto está mudando hoje em dia. Observadores atentos saberão que estamos assistindo à lenta infecção corporativa de todo o sistema das Nações Unidas. Não seria estranho sugerir que poderíamos estar presenciando os estágios iniciais do processo de privatização das Nações Unidas. Para dar apenas um exemplo: alguém não menos que Ban Ki-Moon, Secretário-Geral, tornou sua missão pessoal a inauguração de uma nova era de “parcerias” com o setor privado. Ao fazê-lo, ele está retomando e redimensionando uma iniciativa lançada por Kofi Annan em 2000, o Pacto Global. De acordo com a literatura oficial, o Pacto Global é “uma iniciativa de política estratégica para empresas que estão comprometidas em alinhar suas operações e estratégias com os dez princípios universalmente aceitos nas áreas de direitos humanos, trabalho, meio ambiente e combate à corrupção” (BAN, 2013).

Para ajudá-lo em sua missão, o Sr. Ban quebrou o protocolo e nomeou um novo Secretário-Geral Adjunto sem a aprovação da Assembleia Geral. Ele só pôde realizar esta ação não prevista em orçamento, porque este cargo será pago por Bill Gates. E, como seria de se esperar, foi preenchida por Robert Orr, um conhecido de longa data de Gates (LEE, 2012). Portanto, agora temos este indivíduo que, inexplicavelmente, pelo fato de ter acumulado a maior quantidade de riqueza pessoal que o mundo já conheceu, tem a permissão de financiar os mais altos níveis da ONU.

Colocando o pequeno exemplo de Gates e Orr de lado, os pragmáticos dentre nós poderiam argumentar que trazer grandes empresas para dentro da ONU e fazê-las se comprometer com esses elevados princípios é uma excelente ideia, tanto quanto canalizar os oceanos de riqueza que elas controlam para a isolada ONU. O problema com essa visão foi perfeitamente resumido pela ex-diretora da UNICEF, Carol Bellamy: “É perigoso presumir que as metas do setor privado de alguma forma equivalem às metas das Nações Unidas, porque elas enfaticamente não equivalem” (DEEN, 1999).

O caso da KPMG é apenas um exemplo de quão verdadeiramente diferentes estes objetivos são na prática. A KPMG foi construída para gerar lucro e crescer, como o sistema exige. Este é o seu propósito, nem bom nem mau. O problema surge quando

nos esquecemos de que esse é o seu propósito primordial e damos a ela influência sobre estruturas que são construídas para outros fins. Aqui está o porquê.

A KPMG esteve envolvida com o Pacto Global desde o início. Seu compromisso com os dez princípios do Pacto, no entanto, não a levou a deixar de estabelecer paraísos fiscais ilegais para os seus clientes mais ricos. Em 2003, uma investigação feita por advogados norte-americanos descobriu que, ao ativamente criar paraísos fiscais ilegais, a KPMG privou os cidadãos dos EUA de US\$ 2,5 bilhões em impostos. Uma vez apanhada, a KPMG admitiu o erro e pagou US\$ 456 milhões em multas.⁸ Claramente, então, a assinatura dos 10 princípios do Pacto para “trabalhar contra a corrupção”⁹ em todas as suas formas” era mais um ato simbólico para a KPMG e não algo que precisasse interferir no seu negócio. Para piorar ainda mais, a KPMG, desde então, juntou-se ao grupo de trabalho do 10º princípio, cuja função é “fornecer orientações para o plano de trabalho do Escritório do Pacto Global sobre o 10º princípio”¹⁰ – falando em raposas no galinheiro...

A KPMG está se comportando de maneira totalmente coerente com a lógica de um sistema neoliberal; ela está fazendo o que qualquer grande entidade econômica faria. De que outra forma teríamos chegado ao ponto em que um terço de todas as empresas privadas – pelo menos US\$ 26 trilhões¹¹ – está guardado em paraísos fiscais? Por serem seletivos na maneira como interpretam as regras, os interesses privados são capazes de ajudar a construir um sistema profundamente explorador nos bastidores, enquanto aos olhos do público aparecem como generosos cidadãos globais, ajudando a atenuar as bordas desse sistema.

Então, para resumir o breve passeio pelos três sistemas centrais dentro do grande sistema operacional global que está desabando sobre os direitos humanos, temos uma biosfera despencando, inevitavelmente, para a violenta imprevisibilidade, se não para um catastrófico colapso (quer dizer, catastrófico para os seres humanos e algumas plantas e animais). Contamos com um sistema econômico capitalista corporativo que apenas reconhece valor financeiro e é incapaz de ouvir os gritos de desespero ecoando em sua direção, como resultado do caos por ele causado. E a coisa mais próxima que temos de um sistema de governança global está fragilizado e cada vez mais suscetível a cair nas garras dessa mesma lógica neoliberal.

As mudanças climáticas provavelmente secarão recursos naturais vitais, de tal forma a jogar países contra países e interesses poderosos contra interesses poderosos. A escassez mora ao lado e sabemos por longa e amarga experiência que a escassez leva à tensão e ao conflito. Como o filósofo britânico John Gray aponta, a escassez e os males que nela espream, tais como guerras travadas por conta do acesso a rios e terras férteis, são de fato a norma na história.¹²

5 Recomendações

Você estaria perdoado se estivesse se sentindo um pouco triste neste momento. E se for este o caso, espero poder orientá-lo de volta à esperança e à apaixonada determinação até o final deste texto. Na verdade, eu sou um otimista. Acredito que, assim como construímos a lógica do sistema operacional do mundo, podemos mudá-la. Acredito em Martin Luther King, quando ele supostamente disse, “o arco do universo moral é longo, mas se inclina para a justiça”.

Minha primeira recomendação para o setor de direitos humanos é radicalizar. Com isso quero dizer enxergar as forças que nos rodeiam como elas são e fazer tudo o que pudermos para mudar seus fundamentos. Uma pessoa radical é alguém que pensa ou age fora da Janela de Overton do dia, ou seja, do que é geralmente aceito hoje em dia. E quem, ou melhor, o que, determina a Janela de Overton de hoje? Ao contrário da sabedoria transmitida, são raros os líderes de massa nos dias de hoje; tudo o que fazem é disputar o poder. Na verdade, a Janela de Overton é uma articulação dos imperativos do sistema. Quando o sistema dá prioridade ao crescimento econômico acima de tudo, como o nosso faz, qualquer coisa que o questione seriamente será tachado como radical e expulso da sociedade educada. Será que nós realmente acreditamos que a melhor maneira de se obter mudança durante as curtas vidas de que dispomos neste planeta é sermos mantidos em tutela desta maneira? É a antítese do mais precioso dos direitos humanos: a liberdade de pensamento. Uma vez que você perceba o sistema em sua totalidade e reconheça a inevitabilidade do que ele significa para os direitos humanos, eu o desafio a não se pegar tendo pensamentos radicais. Abrace-os. Fale sobre eles. E lembre-se que George Orwell é conhecido por ter dito: “Em tempos de mentira universal, dizer a verdade é um ato revolucionário”.

Minha segunda recomendação seria a de encontrar e se alinhar aos muitos outros que estão tendo pensamentos radicais. As multidões no Parque Zucotti, Praça Tahrir, Parque Gezi e nas ruas do Rio de Janeiro pensaram e falaram sobre ideias radicais. Eles não colocaram o acesso e as boas maneiras à frente do imperativo de justiça. Se quisermos desafiar o sistema, eles são os nossos guias e inspiração muito mais do que a mais recente iniciativa de responsabilidade social ou tópicos políticos. O dia em que encontrarmos banners da Anistia Internacional pintando o céu ao lado de Occupy Wall Street, Via Campesina, Idle No More e dos estudantes chilenos, este será o dia em que estaremos testemunhando um coro verdadeiramente poderoso de pessoas cujos olhos estão abertos e cujas mentes e espíritos estão acordados. Melhor isto, de longe, do que investir tempo e energia na agenda da ONU pós-2015, que, por ser um produto direto do sistema, poderá apenas trabalhar para prolongar o *business as usual*.

Minha terceira recomendação é aprender sobre o cérebro. Essa batalha será ganha ou perdida na mente humana. O mundo que nós criamos é um reflexo da nossa consciência, de modo que, se quisermos mudar o mundo, precisamos mudar a forma como nosso cérebro funciona. Isso não é tão orwelliano quanto parece. Nossos cérebros não são os mesmos de um minuto para o outro; estão sendo constantemente influenciados pelo ambiente. Então, quando falo sobre mudar a maneira como nossos cérebros funcionam, na verdade, estou falando sobre influenciar a direção para onde eles se encaminharão. Ajude-os a enxergar a situação como um todo, em vez de se distrair com as coisas pequenas, brilhantes ou grotescas. Nós sabemos muito mais sobre a razão que leva as pessoas a acreditarem e a agirem de tal maneira do que há 10 anos. Deveríamos explorar as ideias geradas por este aprendizado e contratar pessoas capacitadas para entender essas coisas. Estou falando de linguistas, cientistas cognitivos e psicólogos sociais. Temos um longo caminho para percorrer neste campo; Edward Bernays escreveu seu livro seminal, *Propaganda*, em 1928 (BERNAYS, 1928) e fez com que os mais altos escalões da América corporativa levassem a psicologia da opinião pública a sério.¹³ Se o setor de direitos humanos pudesse seguir na mesma

velocidade que as suas ideias de 1928, isto seria um excelente desdobramento. Mas podemos fazer muito mais do que isso ao reconhecermos e investirmos no conhecimento de que precisamos.

Minha quarta recomendação é para que levem a sério o pensamento sistêmico. É como a Microsoft se tornou a Microsoft. Mas eles foram pouco ambiciosos; precisamos pensar grande. Precisamos tornar naturais a leitura dos fluxos sistêmicos e a compreensão dos pontos de pressão genuína, que com frequência são muito diferentes dos apontados pelas análises políticas tradicionais. Precisamos ser capazes de identificar os dutos de ventilação no Deathstar do sistema neoliberal, e análise sistêmica é a maneira de se conseguir isso.

Minha quinta e última recomendação é repensar os benefícios da Internet. Enviar e-mails e escrever blogs é muito bom, mas a Internet também é, essencialmente, uma orelha gigante. Com ferramentas analíticas modernas, podemos calibrar nossos laptops para ouvir o que o mundo está dizendo, com maior ou menor nível de detalhes. Podemos ouvir a mente coletiva à medida que processa os pensamentos. E com os especialistas certos à disposição, podemos dar sentido a ela. Podemos ir além disparando opiniões no escuro ciberespaço e esperar que acertem algo ou alguém capaz de servir a um propósito. Podemos surfar as ondas da crença e da opinião, em vez de ser jogado aqui e ali no modo constantemente reativo. E, claro, podemos nos organizar em uma escala inimaginável.

Se feito com consideração e de maneira consciente e bem informada, acredito que tudo isso possa nos ajudar a trabalhar com o grão da natureza humana. É fácil não perceber o fato de que o hiperconsumismo neoliberal é um barco fenomenalmente caro e difícil de manter à tona, porque depende da pressão constante de alguns dos valores menos produtivos da humanidade. É claro que as pessoas são, em parte, egoístas e gananciosas, mas na maior parte, são compassivas, compreensivas e amáveis e estes são motivadores muito mais poderosos. A ciência empírica afirma isto (CROMPTON, 2010). É preciso uma indústria de publicidade de US\$ 500 bilhões ao ano,¹⁴ infraestrutura de comunicações em massa (de que outra forma chamaríamos o império de Rupert Murdoch?) e quantidades incalculáveis gastas na lubrificação das rodas políticas para nos manter encantados com este sistema. É quase tão natural como plástico – o que me leva ao meu ponto quase final.

A escala dos argumentos que defendi aqui é absurdamente grande. Para mim, tudo se resume ao que somos, como seres humanos. Para que servem nossas curtas vidas? Encontramos as respostas onde quer que olhemos. Cada uma delas nos foi ensinada de acordo com nossas próprias tradições e culturas, mas mesmo um breve olhar para o que as pessoas mais sábias, mais surpreendentemente corajosas e inspiradoras ao longo da História nos disseram nos aponta uma resposta. Buda, Sócrates, Platão, Jesus, o Profeta Maomé, Rumi, até Mary Woolstonecraft, Mary Seacole, Eleanor Roosevelt, Mahatma Gandhi e Nelson Mandela: no coração pulsante do que cada um deles disse estava a verdade, de que o maior propósito de qualquer vida é o esforço para a felicidade e o bem-estar dos outros. E é nos lugares silenciosos dentro de cada um de nós que encontraremos as respostas e a força necessária para que a conexão com nossa verdadeira natureza seja a última fonte de entendimento e esperança. Cada um de nós deve fazer isso do seu próprio jeito, mas se o fizermos, não tenho dúvidas de que poderemos mudar o rumo deste mundo.

REFERÊNCIAS

Bibliografia e outras fontes

- BAN, Ki-moon. 2013. Overview of the UN Global Compact. **United Nations Global Compact**. 22 Apr. Disponível em: <<http://www.unglobalcompact.org/index.html>>. Último acesso em: 12 ago. 2014.
- BERNAYS, Edward L. 1928. **Propaganda**. New York: Ig Publishing. Introduction by Mark Crispin Miller. 168 p.
- CROMPTON, Tom. 2010. **Common Cause**: The case for working with our cultural values. UK: Climate Outreach and Information Network (COIN), Campaign to Protect Rural England (CPRE), Friends of the Earth (FOE), Oxfam and WWF. Disponível em: <http://assets.wwf.org.uk/downloads/common_cause_report.pdf>. Último acesso em: 12 ago. 2014.
- CROMPTON, Tom; KASSER, Tim. 2009. **Meeting Environmental Challenges**: The Role of Human Identity. UK: WWF.
- DEEN, Thalif. 1999. Development-un: Pitfalls of Private Sector Involvement. **Inter Press Service – IPS**, 21 Apr. Disponível em: <<http://www.ipsnews.net/1999/04/development-un-pitfalls-of-private-sector-involvement/>>. Último acesso em: 12 ago. 2014.
- GLOBAL HUMANITARIAN FORUM. 2009. **The Anatomy of a Silent Crisis**. Human Impact Report, Climate Change. Geneva: Global Humanitarian Forum.
- HSIANG, Solomon M.; BURKE, Marshall; MIGUEL, Edward. 2013. Quantifying the Influence of Climate on Human Conflict. **Science**, v. 341, n. 615113, Sept. Disponível em: <<https://www.sciencemag.org/content/341/6151/1235367.abstract>>. Último acesso em: 12 ago. 2014.
- KASSER, Tim. 2002. **The High Price of Materialism**. Cambridge, MA: MIT Press.
- LAKOFF, George. 2008. **The Political Mind**. New York: Viking. 292 p.
- LEE, Matthew Russell. 2012. Money can buy anything: Bill Gates buys its own Assistant Secretary General. **UNDP Watch**, Tuesday, 3 July. Disponível em: <<http://undpwatch.blogspot.com.br/2012/07/money-can-buy-anything-bill-gates-buys.html>>. Último acesso em: 12 ago. 2014.
- MAYER, Jane. 2011. Taking It to the Streets. **The New Yorker**, 28 Nov. Disponível em: <<http://www.newyorker.com/magazine/2011/11/28/taking-it-to-the-streets>>. Último acesso em: 12 ago. 2014.
- MCKIBBEN, Bill. 2012. Global Warming's Terrifying New Math. **Rolling Stone**, 19 July. Disponível em: <<http://www.rollingstone.com/politics/news/global-warmings-terrifying-new-math-20120719>>. Último acesso em: 12 ago. 2014.
- OXFAM. 2014. Working for the Few: Political capture and economic inequality. **OXFAM Briefing Paper – Summary**, 20 Jan. Disponível em: <<http://www.oxfam.de/sites/www.oxfam.de/files/bp-working-for-few-political-capture-economic-inequality-200114-summary-oxfam.pdf>>. Último acesso em: 12 ago. 2014.
- MONBIOT, George. 2013. This transatlantic trade deal is a full-frontal assault on democracy. **The Guardian**, Monday, 4 Nov. Disponível em: <<http://www.theguardian.com/commentisfree/2013/nov/04/us-trade-deal-full-frontal-assault-on-democracy>>. Último acesso em: 12 ago. 2014.

- REES, Martin. 2005. Is this our final century? **TED Global**. Jul. Disponível em: <http://www.ted.com/talks/martin_rees_asks_is_this_our_final_century>. Último acesso em: 12 ago. 2014.
- SAUL, John Ralston. 2013. **Voltaire's Bastards: The Dictatorship of Reason in the West**. UK: Simon & Schuster. 20th Anniversary Re-issued in 2013.
- STATE of Power 2014: Exposing the Davos Class. 2014. Roarmag.org, Reflections on a Revolution, 25 Jan. Disponível em: <<http://roarmag.org/2014/01/tni-state-of-power-2014/>>. Último acesso em: 12 ago. 2014.
- THE CURRENT and future consequences of global change. 2014. Global climate change: Vital Signs of the Planet. **NASA**. Disponível em: <<http://climate.nasa.gov/effects/>>. Último acesso em: 12 ago. 2014.
- WILKINSON, Richard; PICKETT, Kate. 2009. **The Spirit Level: Why Greater Equality Makes Societies Stronger**. New York: Bloomsbury Press.
- _____. 2014. The Spirit Level authors: why society is more unequal than ever. **The Guardian**. The Observer, Sunday, 9 Mar. Disponível em: <<http://www.theguardian.com/commentisfree/2014/mar/09/society-unequal-the-spirit-level>>. Último acesso em: 12 ago. 2014.

NOTAS

1. Ver: <<http://co2now.org/Current-CO2/CO2-Now/global-carbon-emissions.html>>. Último acesso em: 12 ago. 2014.
2. Programado para ser utilizado significa que foi considerado economicamente por meio de títulos e preços de ações. Em outras palavras, algumas das maiores entidades econômicas do planeta já embolsaram o lucro o valor referente à queima dessas enormes reservas.
3. Ver: <http://www.nasa.gov/centers/langley/science/climate_assessment_2012.html>. Último acesso em: 12 ago. 2014.
4. Ver: <<http://www.theguardian.com/books/2003/jun/14/featuresreviews.guardianreview10>>. Último acesso em: 12 ago. 2014.
5. Ver: <<http://www.theguardian.com/commentisfree/2014/mar/09/society-unequal-the-spirit-level>>. Último acesso em: 12 ago. 2014.
6. Ver, por exemplo, Tim Kasser (2002); também Tom Crompton (2010).
7. Ver: <<https://www.imf.org/external/np/exr/facts/imfwb.htm>>. Último acesso em: 12 ago. 2014.
8. Ver: <[http://www.irs.gov/uac/KPMG-to-Pay-\\$456-Million-for-Criminal-Violations](http://www.irs.gov/uac/KPMG-to-Pay-$456-Million-for-Criminal-Violations)>. Último acesso em: 12 ago. 2014.
9. Estou usando a definição de corrupção que a ONU – e o próprio Pacto Global – usam: “O abuso do poder confiado para ganhos privados”. Ver: <<http://www.unglobalcompact.org/aboutthegc/thetenprinciples/principle10.html>>. Último acesso em: 12 ago. 2014. Ao agir para estabelecer abrigos fiscais ilegais, na minha opinião, a KPMG abusou claramente do poder que lhe foi confiado e o utilizou para ganho privado, ainda que nem sempre o seu próprio.
10. Ver: <http://www.unglobalcompact.org/docs/news_events/9.1_news_archives/2008_06_10/Background_Materials.pdf>. Último acesso em: 12 ago. 2014.
11. Ver: <http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Price_of_Offshore_Revisited_120722.pdf>. Último acesso em: 12 ago. 2014.
12. Ver: <<http://pypaik.wordpress.com/2009/11/02/the-ethics-of-scarcity-on-john-gray-and-j-g-ballard/>>. Último acesso em: 12 ago. 2014.
13. Para uma ótima análise disso, assista ao documentário da BBC “O Século do Ego”, de Adam Curtis.
14. Ver: <<http://www.nielsen.com/us/en/insights/news/2013/global-ad-spend-grows-3.2-percent-in-2012.html>>. Último acesso em: 12 ago. 2014.



ROCHELLE JONES, SARAH ROSENHEK E ANNA TURLEY

Rochelle Jones, Sarah Rosenhek e Anna Turley: este artigo teve a coautoria da Escritora e Editora, da Diretora Interina de Programas e da Diretora de Informação e Comunicação da AWID, respectivamente. A AWID é uma organização internacional e feminista empenhada em conquistar a igualdade de gênero, o desenvolvimento sustentável e os direitos humanos das mulheres.

E-mail: contact@awid.org

RESUMO

Organizações e movimentos contemporâneos de direitos das mulheres trabalham em um contexto desafiador de menos recursos, mais riscos, aumento da violência e das desigualdades e incerteza ambiental. Como organização de “apoio ao movimento”, a Associação para os Direitos das Mulheres e o Desenvolvimento (Association for Women’s Rights in Development – AWID) responde a esse contexto com um modelo colaborativo de construção de movimento – construindo nosso poder coletivo, ampliando a base de indivíduos e organizações envolvidos com as lutas pelos direitos das mulheres e articulando conjuntamente agendas inclusivas e transformadoras para a mudança tanto do mundo ao nosso redor como das nossas próprias práticas. Este artigo mostra como o modelo da AWID de “apoio ao movimento” – baseado na colaboração e em canais de diálogo com nossos associados e bases de apoiadores – está ajudando a levar adiante nossos objetivos comuns de direitos humanos, paz, justiça de gênero e sustentabilidade ambiental em todo o mundo.

Original em inglês. Traduzido por Adriana Gomes Guimarães.

Recebido em maio de 2014.

PALAVRAS-CHAVE

Direitos das mulheres – Direitos humanos – Justiça de gênero – Movimentos sociais – Construção de movimento – Movimentos feministas – Poder coletivo



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível *online* em <http://conectas.org/pt/acoes/sur>.

ORGANIZAÇÃO DE “APOIO AO MOVIMENTO”: A EXPERIÊNCIA DA ASSOCIAÇÃO PARA OS DIREITOS DAS MULHERES E O DESENVOLVIMENTO (AWID)

Rochelle Jones, Sarah Rosenhek e Anna Turley

1 Introdução

Um breve olhar sobre a história dos direitos humanos e sua intersecção com as questões de gênero ao longo dos últimos 25 anos elucida a importância do papel que os movimentos sociais e de direitos das mulheres em particular têm desempenhado na contínua expansão da concepção e conceituação dos direitos humanos e da justiça de gênero. Essas expansões da estrutura de direitos humanos não foram resultado de uma iluminação súbita nem por parte dos governos, nem das Nações Unidas, mas sim de demandas concretas para o reconhecimento das reivindicações emergentes das lutas coletivas dos povos indígenas, trabalhadores domésticos, trabalhadores do sexo, movimentos de lésbicas, gays, bi, trans, queer e intersexo (LGBTQI), migrantes, populações rurais, jovens, minorias étnicas e religiosas e outros, e de seu engajamento consistente com o sistema de direitos humanos em nível nacional, regional e internacional.

Poucos movimentos mudaram a estrutura dos direitos humanos de maneira mais fundamental e radical do que os movimentos de direitos das mulheres¹ em todo o mundo. As organizações de direitos das mulheres desempenham um papel catalisador tanto na promoção dos direitos das mulheres e da igualdade de gênero, como no avanço de outros objetivos críticos do desenvolvimento e dos direitos humanos, contribuindo para mudanças estruturais e legislativas, sustentando comunidades, engendrando instituições e estruturas normativas e transformando comportamentos e atitudes. Condições favoráveis à não abordagem dos desafios enfrentados pelas organizações de direitos das mulheres, cujo estatuto, em muitos aspectos, serve como um termômetro para a sociedade civil em geral, prejudicarão a realização progressiva dos direitos humanos para todas as pessoas.

Ver as notas deste texto a partir da página 421.

Em nossos 30 anos de participação na organização dos direitos das mulheres aprendemos que a transformação sustentável para garantir que os direitos das mulheres e a igualdade de gênero sejam uma realidade vivida por mulheres e meninas em todo o mundo só é possível quando trabalhamos juntos através de nossas organizações e movimentos e quando essas organizações obtêm o financiamento crucial de que necessitam. Uma pesquisa recente da AWID, por exemplo, demonstra o enorme alcance e a transformação possíveis quando organizações que trabalham para construir o poder coletivo das mulheres para a mudança recebem recursos importantes por um longo período de tempo (BATLIWALA; ROSENHEK; MILLER, 2013). Como organização de “infraestrutura”, a AWID está respondendo a esse contexto com um modelo de construção de movimento colaborativo – construindo o nosso poder coletivo, ampliando a base de indivíduos e organizações envolvidos com as lutas pelos direitos das mulheres e articulando conjuntamente agendas inclusivas e transformadoras para a mudança tanto do mundo ao nosso redor como das nossas próprias práticas.

2 Contexto da organização de direitos das mulheres

Organizações e movimentos de direitos das mulheres contemporâneos trabalham em um contexto desafiador de menos recursos, mais riscos, aumento da violência e das desigualdades e incerteza ambiental. Além disso, energia e recursos valiosos são gastos para combater as forças retrógradas que buscam reverter os direitos duramente conquistados. Várias tendências moldam o contexto do trabalho para as organizações de direitos das mulheres em geral e da AWID, em especial:

O paradigma econômico existente com intenso foco no desenvolvimento baseado no mercado, na privatização e no crescimento é cada vez mais reconhecido mundialmente por seu papel na perpetuação da desigualdade e da pobreza. Este modelo muitas vezes aumenta os custos de serviços básicos, levando a claros impactos de gênero e a desigualdades, enquanto o trabalho não remunerado das mulheres, tanto na subsistência doméstica, na reprodução e na produção familiar não remunerada, continua a ser explorado. Ao mesmo tempo, há múltiplas e concorrentes crises sistêmicas (energia, alimentos, finanças e clima) que continuam a representar desafios para governos, doadores, praticantes do desenvolvimento, ativistas e formuladores de políticas para reinventar o sistema no longo prazo e mitigar os impactos negativos no curto e no médio prazo.

As discussões e negociações intergovernamentais sobre um quadro de desenvolvimento pós-2015 estão adiantadas, conforme nos aproximamos do final dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, em 2015. O resultado decepcionante da conferência Rio +20 e o acordo lá realizado para desenvolver um novo conjunto de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) marcaram o início de um processo complexo de uma nova agenda de desenvolvimento nas Nações Unidas pós-2015. Grupos de direitos das mulheres² expressaram suas preocupações sobre o restrito conjunto de objetivos traçados no relatório do Painel de Alto Nível de Pessoas Eminentes para

o Secretário-Geral da ONU e continuam a luta para defender uma abordagem baseada nos direitos que coloque os direitos das mulheres no centro de uma agenda de desenvolvimento pós-2015. Outras negociações intergovernamentais da ONU já estão evidenciando a complexidade e os desafios a serem enfrentados pelas organizações e movimentos de direitos das mulheres nos próximos anos para defender o que foi alcançado, evitar retrocesso e colocar novas ideias e propostas sobre a agenda.

O setor privado, principalmente as empresas e os filantropos individuais, tornou-se um ator central nos setores de desenvolvimento e filantropia. Temos visto um aumento no financiamento vindo de novos atores do setor privado para o tema de mulheres e meninas, muitas vezes instrumentalizando suas contribuições para o crescimento econômico. “Investir no tema de mulheres e meninas” foi anunciado como uma nova estratégia fundamental por diversos atores, como o Banco Mundial, a Newsweek e o Walmart (THE WORLD BANK, 2012; VERVEER, 2012; WALMART, 2011), mas essa retórica não se traduziu necessariamente em recursos reais para os direitos das mulheres. Recente pesquisa da AWID (MILLER; ARUTYUNOVA; CLARK, 2013) chama a atenção para as principais características de 170 diferentes iniciativas de parceria com foco em mulheres e meninas, com 143 delas alocando coletivamente 14,6 bilhões de dólares. Ao mesmo tempo, a pesquisa constata que 27% das 170 iniciativas de apoio a mulheres e meninas envolveram organizações de mulheres como parceiros e apenas 9% as financiavam diretamente. Os resultados ilustram um panorama complexo de novos atores e novos recursos para mulheres e meninas que desafia categorizações simplistas e traz consigo novas oportunidades e desafios.

Movimentos fundamentalistas religiosos continuam a ganhar poder. O aumento da violência por atores estatais e não estatais direcionada à população em geral e, particularmente, aos movimentos sociais e ativistas, compromete e desafia seriamente a democracia, a paz e os direitos humanos. Em muitas regiões, isso está diretamente ligado ao crescimento da influência de fundamentalismos com argumentos baseados em religião (assim como na cultura, na tradição e no nacionalismo) usados para violar e negar os direitos das mulheres, dos indivíduos LGBTQI e de minorias religiosas, étnicas e culturais. Os fundamentalistas e seus apoiadores também vêm favorecendo com sucesso argumentos baseados no relativismo cultural em processos multilaterais, como ocorreu na 56ª Comissão da ONU sobre a Situação da Mulher em 2012.

A violência contra os Defensores dos Direitos Humanos das Mulheres (DDHM) continua a crescer. Este aumento no número e na gravidade dos ataques aos DDHM, tanto por atores estatais como não estatais, tem sérios impactos sobre a sustentabilidade dos movimentos pelos direitos das mulheres. No ano passado, os DDHM tiveram reconhecida a violência que enfrentam por causa de seu papel na defesa dos direitos das mulheres, do meio ambiente e de suas comunidades. Isso inclui uma maior atenção por mecanismos internacionais de direitos humanos;

em particular, a inclusão de linguagem relativa aos DDHM pela primeira vez nas conclusões acordadas no CSW57³ e a adoção, em novembro de 2013, da primeira resolução sobre as mulheres defensoras dos direitos humanos pelo Terceiro Comitê da Assembleia Geral das Nações Unidas.⁴

Apesar dos desafios que este cenário apresenta, há importantes oportunidades, aberturas e sinais de esperança para o avanço da agenda de direitos humanos das mulheres. Movimentos sociais progressistas têm se organizado para resistir e responder a essas tendências. Na vanguarda estiveram os ativistas dos direitos das mulheres e os jovens exigindo mudanças estruturais, protegendo suas comunidades, opondo-se à violência e salvaguardando conquistas importantes. Movimentos e organizações dos direitos das mulheres, no entanto, vêm enfrentando importantes desafios. A falta de acesso a recursos financeiros adequados continua a afetar a sustentabilidade das organizações de direitos das mulheres e sua capacidade de se proteger, se necessário. Muitos ativistas dos direitos das mulheres e suas organizações também estão trabalhando em um contexto de riscos e preocupação com segurança cada vez maiores. Como destacado anteriormente, os ataques a defensores e ativistas dos direitos das mulheres estão em ascensão, com formas extremas de violência aumentando dramaticamente. Contra esse pano de fundo de menos recursos e mais riscos, a organização dos direitos das mulheres continua fragmentada, com as diversas expressões de organização das mulheres ainda não sendo capazes de se unir de forma mais estratégica como movimentos para enfrentar coletivamente os desafios prementes. Construir nosso poder coletivo e aumentar nossa capacidade de trabalhar em conjunto são as principais estratégias para lidar com isso.

3 A AWID como uma organização de “apoio ao movimento”

A AWID pretende ser uma força motriz dentro da comunidade global de ativistas feministas e de direitos das mulheres, organizações e movimentos, fortalecendo nossa voz coletiva, influenciando e transformando as estruturas de poder e de tomada de decisão e promoção dos direitos humanos, justiça de gênero e sustentabilidade ambiental em todo o mundo.

Como organização de “apoio ao movimento”, nosso trabalho serve para apoiar, prover recursos e fortalecer as organizações e os movimentos de direitos das mulheres, para que eles, por sua vez, possam ser mais eficazes em seu trabalho e luta em diferentes níveis. Fazemos isso preenchendo lacunas estratégicas (por exemplo, na produção de conhecimento e disseminação de informação), alavancando nosso acesso a espaços-chave e influência junto a atores relevantes em que apenas outras poucas organizações de mulheres estão presentes ou em que temos valor agregado para contribuir, além de fornecer diferentes tipos de apoio direto (estabelecimento de conexões, desenvolvimento de capacidades, convocatórias estratégicas, mobilização de recursos).

O compromisso da AWID para a construção de organizações e movimentos de direitos das mulheres que sejam mais fortes e eficazes é favorecido pelo nosso modelo de associação. Como organização associativa internacional feminista, temos 4.546 associados de 156 países (595 associados institucionais e 3.951 individuais)

– principalmente do Sul global. Ter uma base de apoio grande e diversificada é fundamental para fazer avançar a nossa missão de forma eficaz e, ao mesmo tempo, é parte integrante da nossa identidade, legitimidade e credibilidade como organização de “infraestrutura” dos direitos globais das mulheres. Nossos associados têm um papel importante em nossa governança – na nomeação e eleição dos membros do nosso Conselho de Administração. Nós também envolvemos nossos associados em nossas ações de pesquisa, construção de conhecimento e de solidariedade. Valorizamos e trabalhamos no sentido de construir uma ampla base de apoio, a qual inclui, mas não está limitada aos associados da AWID, para reforçar a consciência coletiva, a ação e a solidariedade em relação aos direitos das mulheres e à igualdade de gênero. Isso inclui reunir organizações e ativistas de diferentes movimentos sociais e diferentes níveis de organização (local-global), ampliando e afinando ainda mais nossas análises e agendas e, acima de tudo, explorando novas formas de trabalhar juntos, conectando as diferentes partes dos nossos problemas, setores, grupos e movimentos.

A experiência e as prioridades de trabalho da AWID servem como exemplos de como podemos criar mecanismos para a participação local na definição de agendas dos direitos das mulheres – desempenhamos múltiplos papéis na “construção do movimento”, que depois são trazidos à vida através de nossas diversas áreas de programas,⁵ combinando estratégias que vão desde a construção de conhecimento e a difusão de informação multilíngue, pesquisa voltada à ação, defesa e envolvimento com atores influentes, fóruns e instituições, construção de alianças entre organizações e movimentos de mulheres e com outros setores da sociedade civil, convocação de diálogos estratégicos sobre questões específicas e mobilização de recursos para apoiar a organização dos direitos das mulheres. A seguir, apresentamos um resumo desses papéis primários na construção do movimento, com exemplos concretos de nossos programas que demonstram como engajamos nossos diversos associados e ampla base de apoiadores para atender nossos objetivos coletivos.

3.1 Construindo conhecimento e definindo agendas

Juntamente com nossos associados, a AWID constrói o conhecimento coletivamente a partir de uma perspectiva feminista das forças, tendências, processos e instituições que minam ou afetam os direitos humanos das mulheres, bem como as estratégias e inovações utilizadas para combater estas influências e levar adiante nossas agendas. Contribuímos agindo como provocadores, colocando novas questões e análises nas agendas das organizações e movimentos de mulheres e outros atores influentes, além de fornecermos uma contínua crítica feminista ao desenvolvimento e às tendências de direitos humanos – produzindo publicações de pesquisa multilíngue e análise semanal através do nosso boletim “Arquivos de Sexta-Feira”.⁶ Respondendo à necessidade expressa pelos nossos associados e bases de apoiadores de formular conhecimento sobre como combater as táticas e estratégias utilizadas pelos atores fundamentalistas religiosos, por exemplo, a AWID produziu *Religião, Cultura e Tradição: Intensificando esforços para a erradicação da violência contra as mulheres* (GOKAL; DUGHMAN MANZUR, 2013) – fornecendo aos ativistas dos direitos das mulheres argumentos centrais e trechos de instrumentos de direitos humanos que afirmam que a religião,

a cultura e a tradição não podem ser usadas para justificar o não cumprimento das normas internacionais de direitos humanos.

Esta nota informativa foi utilizada com sucesso pela AWID e seus associados na 57ª Comissão sobre a Situação da Mulher (CSW57), na Comissão sobre População e Desenvolvimento (CPD46) e na conferência da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) para desafiar os argumentos relativistas culturais de atores fundamentalistas nesses espaços internacionais de direitos humanos.

Nossa pesquisa sobre tendências de financiamento⁷ e atores que influenciam a organização de direitos das mulheres foi construída com base em pesquisas participativas e em diálogos com os nossos associados e bases de apoiadores. O projeto “Onde está o dinheiro para os direitos das mulheres?” da AWID pesquisou associados e outras organizações de mulheres ao longo dos últimos oito anos sobre a sua situação de financiamento, com as publicações resultantes compartilhadas com os associados para serem usadas em seu próprio favor junto aos doadores. Por exemplo, o nosso relatório *Molhando as folhas e matando as raízes de fome: A situação do financiamento para a organização dos direitos das mulheres e a igualdade de gênero* (ARUTYUNOVA; CLARK, 2013) é baseado em uma pesquisa com mais de 1.100 organizações de mulheres em todas as regiões do mundo. Desde o seu lançamento em outubro de 2013, o relatório foi amplamente divulgado entre os nossos associados e bases de apoiadores. Os associados da AWID foram especificamente apoiados por meio de convocatórias neste processo. Por exemplo, em 2013 três *webinars* foram realizados em conjunto com Catapult⁸ para apresentar aos associados os resultados da nossa pesquisa de financiamento e ao conceito de *crowdfunding* (financiamento coletivo) como potencial método de mobilização de recursos para o seu trabalho.

3.2 Centro de informações feministas globais e análise

Reconhecida como fonte referencial de informação multilíngue e análise feminista sobre as tendências atuais e emergentes, a AWID serve como centro de informações “de” e “para” nossos associados e movimentos mais amplos de direitos das mulheres. Ao fazer isso, contribuímos para o aumento da visibilidade dos grupos de direitos das mulheres, perspectivas, lugares e temas que são comumente excluídos no trabalho de organizações tradicionais e incentivamos a ligação entre as questões e os atores. O site trilingue da AWID (<http://www.awid.org>) e os boletins eletrônicos apresentam informação, análise e recursos produzidos tanto pela AWID como por nossos associados e bases de apoiadores, equipando uma base de associados global de mais de 48.500 defensores dos direitos das mulheres com as últimas informações e análises. A AWID também divulga informações e recursos exclusivos para seus associados, envolvendo-os cada vez mais através de plataformas de mídia social como o Facebook e o Twitter.⁹

A parceria da AWID com o Guardian On-line e o Mama Cash e o lançamento de uma nova seção de direitos das mulheres e igualdade de gênero em foco no *website* de desenvolvimento global do Guardian¹⁰ abre um novo e importante canal de diálogo para as organizações de direitos das mulheres. A AWID e o Mama Cash visam servir de ponte para um público significativamente maior e mais diversificado

sobre as questões prementes que afetam as mulheres, meninas e pessoas trans e ao mesmo tempo focar o trabalho crítico que está sendo realizado por movimentos de direitos das mulheres e feministas.

3.3 Reunindo & Conectando atores diversos e bases de apoiadores dentro e fora dos movimentos de mulheres

O significativo poder convocatório da AWID é usado para promover o diálogo, conectar, ajudar a superar a fragmentação e criar estratégias sobre questões fundamentais. Nós organizamos e facilitamos espaços construtivos para nossos associados e outras diversas organizações de mulheres, doadores, agências de desenvolvimento, direitos humanos e outras organizações da sociedade civil para explorar e fortalecer as conexões dentro e através da diversidade de gerações, problemas, regiões e setores e reunir grupos que ainda não encontraram pontos em comum. Por exemplo, através do nosso programa Jovem Ativista Feminista (Young Feminist Activist – YFA), conectamos nossas associadas ao programa com outras jovens de todo o mundo, promovendo a conscientização a respeito das suas diferentes formas de organização e facilitando seu envolvimento com os principais processos e eventos internacionais.

O Fórum Internacional da AWID para os Direitos da Mulher e o Desenvolvimento é o maior evento regular do gênero, respondendo aos desafios emergentes, preenchendo lacunas e promovendo alianças mais fortes e coordenadas. O Fórum da AWID de 2012, *Transformando o poder econômico para promover os direitos das mulheres e a justiça*, reuniu 2.239 ativistas dos direitos das mulheres de 141 países – 65% vindos do Sul global e 15% de jovens mulheres com menos de 30 anos. Associados pagam preços reduzidos para participar do Fórum. O Fórum reúne diversos grupos para que aprendam uns com os outros e influenciem as agendas dos movimentos de mulheres e outros atores relacionados. Além do espaço do Fórum, iniciativas de acompanhamento fortalecem as conexões e ideias criadas: por exemplo, o site do Fórum de 2012 (<http://www.forum.awid.org/forum12/>) foi transformado em centro de recursos e aprendizagem, trazendo conteúdo gerado pelos participantes. Também apoiamos 24 Fóruns de subsídios iniciais¹¹ de 19 países de todas as regiões, oferecendo 5.000 dólares de financiamento para que cada um deles possa implementar atividades inovadoras relacionadas ao tema do Fórum. Os beneficiados representam setores geralmente excluídos – e a diversidade neles presente – dos movimentos de direitos das mulheres, incluindo profissionais do sexo, mulheres jovens, sindicalistas do setor de vestuário, cuidadores domiciliares, ambientalistas, agricultores rurais e pescadores, movimentos de base, economistas, ciganos e pessoas trans.

3.4 Defensora e mobilizadora

A AWID está ativamente engajada na defesa de políticas para desenvolver colaborativamente posições com os associados e outros parceiros e fazer avançar as posições em espaços internacionais relevantes. Além disso, usamos estratégias gerais para influenciar e transformar as práticas e agendas de instituições poderosas,

como as grandes organizações de direitos humanos e de desenvolvimento e outras organizações da sociedade civil. Acreditamos que as organizações de mulheres devem ter um maior conhecimento e voz e na formulação de políticas de desenvolvimento para garantir que elas atendam suas necessidades, direitos e realidades e que os recursos alocados em nome das mulheres e meninas estejam efetivamente atingindo os grupos. A AWID atua em processos como os ODS, a Agenda para o Desenvolvimento Pós-2015 da ONU, a Parceria Global para a Eficácia da Cooperação para o Desenvolvimento, a CSW e outras instâncias, e a elaboração conjunta de estratégias e a ampliação de diversas perspectivas de nossos associados e bases de apoiadores.

Dada a crescente violência e gravidade das agressões contra os DDHM na maioria das regiões, nosso objetivo é melhorar as respostas oferecidas por instituições internacionais, mecanismos da ONU e ONGs de direitos humanos e trabalhar com redes regionais e internacionais para ajudar a fortalecer os mecanismos de proteção e respostas aos DDHM em risco. Por exemplo, como membro e em coordenação com outros membros da Coalizão Internacional de Defensores dos Direitos Humanos da Mulher (Women Human Rights Defenders International Coalition – WHRD IC), juntamente com o governo da Noruega, a AWID contribuiu para defesa conjunta que resultou na aprovação da primeira resolução sobre a proteção dos DDHM¹² pela Terceira Comissão da Assembleia Geral da ONU. Para mobilizar os nossos associados a apoiarem os DDHM, usamos os alertas-AWID:¹³ um alerta on-line para ação urgente que convida os associados a agir em solidariedade aos DDHM que estejam enfrentando ameaças e violência. A mobilização on-line é uma forma importante de nos envolvermos com a nossa global e diversificada base de apoiadores. Para a 58ª sessão da Comissão sobre a Situação da Mulher (Commission on the Status of Women – CSW 58) este ano,¹⁴ a AWID usou sua crescente presença nas mídias sociais para enviar uma mensagem forte afirmando que os direitos das mulheres devem estar no centro da nova agenda de desenvolvimento.¹⁵ Associados, parceiros e aliados da AWID de mais de 50 países aderiram à nossa mobilização em mídias sociais, atingindo 1,7 milhões de pessoas através da nossa maratona via Twitter.

4 Conclusão

Os múltiplos papéis da AWID em torno do “apoio ao movimento” ilustram como uma abordagem colaborativa junto aos nossos associados e à base de apoiadores é o cerne do nosso trabalho e refletem a nossa crença no poder dos movimentos para criar uma dinâmica para a mudança. Os atuais e futuros processos das Nações Unidas (pós-2015, revisões +20, ODS) serão momentos importantes para que os movimentos de direitos das mulheres, além do processo intergovernamental, reúnam-se e continuem pensando estrategicamente e debatendo novas propostas e ideias sobre economia alternativa e modelos de desenvolvimento e para assegurar a integração da igualdade de gênero e dos direitos das mulheres como pontos centrais das agendas em desenvolvimento. Há uma necessidade urgente, portanto, de construir agendas comuns através de uma ampla gama de atores e setores, fortalecendo e aprofundando essas conexões, a fim

de agir em conjunto para uma ordem social mais justa. Acreditamos que a mudança profunda e sustentável para os direitos das mulheres requer a ação e o poder coletivo das mulheres, por isso, torna-se essencial apoiar e fortalecer os diversos movimentos pelos direitos das mulheres.

REFERENCIAS

Bibliografia e outras fontes

- ARUTYUNOVA, Angelika; CLARK, Cindy. 2013. **Watering the Leaves, Starving the Roots**: The status of financing for women's rights organizing and gender equality. Toronto, Canadá: AWID. Disponível em: <<http://www.awid.org/Library/Watering-the-Leaves-Starving-the-Roots>>. Último acesso em: 22 abr. 2014.
- ASSOCIATION FOR WOMEN'S RIGHTS IN DEVELOPMENT. 2012. **Innovation Seed Grants**. Canada, AWID, 26 Oct. Disponível em: <<http://www.forum.awid.org/forum12/2012/10/innovation-seed-grants/>>. Último acesso em: 30 abr. 2014.
- _____. 2013a. **AWID Statement to the 58th Session of the Commission on the Status of Women**. Canada, AWID, 30 Oct. Disponível em: <<http://www.awid.org/News-Analysis/Special-Focus-Post-2015-Development-Agenda/AWID-Analysis-and-Publications/AWID-Analysis-and-Publications/AWID-statement-to-the-58th-session-of-the-Commission-on-the-Status-of-Women>>. Último acesso em: 30 abr. 2014.
- _____. 2013b. **Special Focus Vienna +20**. Canada, AWID. Disponível em: <<http://www.awid.org/News-Analysis/Special-Focus-Vienna-20/V20-Frontpages/Special-Focus-Vienna-20>>. Último acesso em: 30 abr. 2014.
- _____. 2013c. **UN Adopts Landmark Resolution On Protecting Women Human Rights Defenders**. Canada, AWID, 28 Nov. Disponível em: <<http://www.awid.org/Library/UN-adopts-landmark-resolution-on-Protecting-Women-Human-Rights-Defenders>>. Último acesso em: 30 abr. 2014.
- _____. 2014. **Join Our Call To CSW58: Development With Women's Rights At Its Core!** Canada, AWID, 27 Feb. Disponível em: <<http://awid.org/Library/Join-our-Call-to-CSW58-Development-with-Women-s-Rights-at-its-Core>>. Último acesso em: 30 abr. 2014.
- BATLIWALA, Srilatha. 2012. **Changing Their World: Concepts and Practices of Women's Movements**. 2nd ed. Toronto, Canada: AWID. Disponível em: <<http://www.awid.org/Library/Changing-their-World-Concepts-and-practices-of-women-s-movements-2nd-Edition>>. Último acesso em: 30 abr. 2014.
- BATLIWALA, Srilatha; ROSENHEK, Sarah; MILLER, Julia. 2013. **Women Moving Mountains: Collective Impact of the Dutch MDG3 Fund**. Toronto, Canada: AWID. Disponível em: <<http://www.awid.org/Library/Women-Moving-Mountains3>>. Último acesso em: 30 abr. 2014.

- GOKAL, Shareen; DUGHMAN MANZUR, Sandra. 2013. **Religion, Culture and Tradition: Strengthening Efforts to Eradicate Violence against Women**. Toronto, Canada: AWID. Disponível em: <<http://www.awid.org/Media/Files/Religion-Culture-And-Tradition-Strengthening-Efforts-To-Eradicate-Violence-Against-Women>>. Último acesso em: 30 abr. 2014.
- MILLER, Julia; ARUTYUNOVA, Angelika; CLARK, Cindy. 2013. **New Actors, New Money, New Conversations: A Mapping of Recent Initiatives for Women and Girls**. Toronto, Canada: AWID. Disponível em: <<http://www.awid.org/Library/New-Actors-New-Money-New-Conversations>>. Último acesso em: 22 abr. 2014.
- THE WORLD BANK. 2012. **World Development Report 2012: Gender Equality and Development**. Washington, DC., The World Bank. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/wdr2012>>. Último acesso em: 30 abr. 2014.
- TOLMAY, Susan. 2012. The Post 2015 Development Agenda – What It Means And How To Get Involved. **Association for Women's Rights in Development**. Canada, AWID, 15 Nov. Disponível em: <<http://www.awid.org/News-Analysis/Friday-Files/The-Post-2015-Development-Agenda-What-it-Means-and-How-to-Get-Involved>>. Último acesso em: 30 abr. 2014.
- TOLMAY, Susan; VIANA, Marisa. 2013. First Resolution On Protecting Women Human Rights Defenders Adopted At The UN Amid Strong Conservative Opposition To Already Agreed Rights. **Association for Women's Rights in Development**. Canada, AWID, 6 Dec. Disponível em: <<http://www.awid.org/eng/News-Analysis/Friday-Files/First-Resolution-on-Protecting-Women-Human-Rights-Defenders-Adopted-at-the-UN-Amid-Strong-Conservative-Opposition-to-Already-Agreed-Rights>>. Último acesso em: 30 abr. 2014.
- UNITED NATIONS. 2013. **The elimination and prevention of all forms of violence against women and girls**. Agreed conclusions. Disponível em: <http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw57/CSW57_agreed_conclusions_advance_unedited_version_18_March_2013.pdf>. Último acesso em: 30 abr. 2014.
- VERVEER, Melanee. 2012. Why the Global Economy Needs Businesses to Invest in Women. **Newsweek**, 30 Jan. Disponível em: <<http://www.thedailybeast.com/newsweek/2012/01/29/why-the-global-economy-needs-to-businesses-to-invest-in-women.html>>. Último acesso em: 30 abr. 2014.
- WALMART Launches Global Women's Economic Empowerment Initiative. 2011. **Walmart News**, 14 Sept. Disponível em: <<http://news.walmart.com/news-archive/2011/09/14/walmart-launches-global-womens-economic-empowerment-initiative>>. Último acesso em: 30 abr. 2014.

NOTAS

1. Para compreender a nossa definição de “movimentos”, por favor consulte a nossa publicação: Batliwala (2012).
2. O Grupo Majoritário das Mulheres (www.womenrio20.org) reúne 400 organizações e indivíduos que trabalham para o desenvolvimento sustentável do ponto de vista dos direitos das mulheres em níveis local, nacional, regional e global. Sua análise crítica do Relatório do Painel de Alto Nível pode ser encontrada aqui: <http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/3767women3.pdf>. O Relatório do Painel de Alto Nível pode ser acessado aqui: <http://www.post2015hlp.org/the-report/>. Último acesso em: 30 Abr. 2014.
3. Consulte as conclusões acordadas no CSW, Ponto A. Implementação de fortalecimento das estruturas legal e de políticas e prestação de contas, Parágrafo (z), “Apoiar e proteger aqueles que estão comprometidos com a eliminação da violência contra as mulheres, incluindo mulheres defensoras dos direitos humanos, que enfrentam risco específico de violência” (UNITED NATIONS, 2013).
4. Veja artigo da AWID sobre a adoção desta resolução (TOLMAY; VIANA, 2013).
5. Os programas da AWID são divididos em áreas Centrais e Temáticas. Programas Centrais representam as prioridades permanentes para a organização que são aspectos centrais do nosso papel como uma organização de “apoio a movimento”, apoiando e fortalecendo a infraestrutura e a capacidade das organizações e movimentos de direitos das mulheres no mundo todo: 1) Fórum Internacional sobre Direitos e Desenvolvimento da Mulher; 2) Associação e Construção da base de apoiadores; 3) Conectando Conhecimento e Prática; 4) Direitos da Mulher à Informação e Comunicação; 5) Ativismo Feminista de Juventude. Nossos programas temáticos se relacionam a temas que estão intimamente ligados às tendências contextuais dominantes mencionadas anteriormente: 1) Desafiando Fundamentalismos Religiosos; 2) Justiça Econômica e Financiamento dos Direitos da Mulher; e 3) o Direito de Defender os Direitos: Defensores dos Direitos Humanos das Mulheres.
6. Os Arquivos de Sexta-Feira são análises semanais e trechos de entrevistas relacionadas às questões dos direitos das mulheres em nível internacional, regional e nacional e sobre as tendências atuais e eventos oportunos de uma perspectiva feminista, produzidos em inglês, francês e espanhol. Eles estão disponíveis em: <http://www.awid.org/News-Analysis/AWID-s-Friday-Files>. Último acesso em: 30 Abr. 2014.
7. Publicações da AWID sobre financiamento para os direitos das mulheres, entre 2005 e 2014, estão disponíveis em: <http://www.awid.org/AWID-s-Publications/Funding-for-Women-s-Rights>. Último acesso em: 30 Abr. 2014.
8. Catapult é uma plataforma on-line de *crowdfunding* focada especificamente em projetos que beneficiam mulheres e meninas. Veja: <http://www.catapult.org/>. Último acesso em: 30 Abr. 2014.
9. A página do Facebook da AWID pode ser acessada em: <https://www.facebook.com/pages/AWID/351068122677>; e o Twitter em: <https://twitter.com/AWID>. Último acesso em: 30 Abr. 2014.
10. O website pode ser acessado em: <http://www.theguardian.com/global-development/series/womens-rights-and-gender-equality-in-focus>. Último acesso em: 30 Abr. 2014.
11. A lista completa dos vencedores dos subsídios iniciais em 2013 pode ser encontrada em: (ASSOCIATION FOR WOMEN'S RIGHTS IN DEVELOPMENT, 2012).
12. Membros da Coalizão Internacional de Defensores dos Direitos Humanos da Mulher (a AWID, a Anistia Internacional, a Just Associates e o Serviço Internacional para os Direitos Humanos) divulgaram um comunicado sobre a resolução (ASSOCIATION FOR WOMEN'S RIGHTS IN DEVELOPMENT, 2013c).
13. Veja: <http://www.awid.org/Get-Involved/Urgent-Actions>. Último acesso em: 30 Abr. 2014.
14. Para mais informações sobre a quinquagésima oitava sessão da Comissão sobre a situação da Mulher, veja: <http://www.unwomen.org/en/csw/csw58-2014>. Último acesso em: 30 Abr. 2014.
15. Veja o original (ASSOCIATION FOR WOMEN'S RIGHTS IN DEVELOPMENT, 2014).



ANA PAULA HERNÁNDEZ

Ana Paula Hernández é a representante do Programa para a América Latina do Fundo para os Direitos Humanos Globais. Ela administra o financiamento do Fundo no México, Honduras e Guatemala, bem como o Projeto de Responsabilidade Corporativa na Mesoamérica. Ela é mestre em Direitos Humanos e Democracia pela Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais (FLACSO) e em 2010 foi nomeada *Yale World Fellow*.

Email: ahernandez@globalhumanrights.org

RESUMO

Por meio de exemplos concretos a partir das experiências com os financiamentos concedidos pelo Fundo para os Direitos Humanos Globais no México, o artigo discute a importância de apoiar tanto grandes organizações com alcance nacional e internacional, quanto grupos locais que mantêm contato direto e permanente com as comunidades afetadas por violações de direitos humanos. As organizações locais enfrentam obstáculos cada vez maiores para obter recursos. Contudo, elas desempenham um papel vital 1) na identificação e resposta às necessidades da comunidade, 2) na capacitação das comunidades afetadas para que sejam capazes de defenderem seus próprios interesses e 3) no fortalecimento das campanhas de políticas nacionais e internacionais, por meio da mobilização de uma base de apoio local e do monitoramento da implementação dos mecanismos de proteção dos direitos humanos. Diversificar o financiamento e garantir que os recursos cheguem tanto a ativistas na linha de frente, quanto a grandes organizações contribui para uma sociedade civil mais eficaz e nos aproxima da mudança social fundamental, justamente o motivo pelo qual os financiadores foram criados.

Original em inglês. Traduzido por Adriana Gomes Guimarães.

Recebido em maio de 2014.

PALAVRAS-CHAVE

Financiamento – Sociedade civil – Direitos humanos – México – Grupos de base



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível *online* em <http://conectas.org/pt/acoes/sur>.

APOIANDO ORGANIZAÇÕES LOCAIS: O TRABALHO DO FUNDO PARA OS DIREITOS HUMANOS GLOBAIS NO MÉXICO

Ana Paula Hernández

1 Introdução

Como organizações internacionais, doadores e ativistas, estamos todos à procura de maneiras mais eficazes para promover mudanças sociais fundamentais. Nós, no campo de direitos humanos, trabalhamos para transformar os problemas estruturais que encontram-se no centro das violações de direitos: a impunidade, a corrupção, a desigualdade, a falta de transparência e prestação de contas, a discriminação, o racismo, entre outros. Para tanto, pretendemos fortalecer as normas e mecanismos internacionais e regionais que promovam e protejam direitos, e, no âmbito nacional, pressionamos para que mudanças em políticas públicas reconheçam e implementem essas normas. O que há de mais crucial neste trabalho é o desenvolvimento de bases de apoio locais com 1) credibilidade para influenciar o desenvolvimento de políticas e práticas que respondam às necessidades da comunidade, e 2) amplo poder com apoio em grupos locais para exigir mudanças e acompanhar sua execução. É vital que apoiemos e cuidemos desses movimentos de base para que desempenhem esse papel.

Organizações conhecidas e com mais recursos continuam a ter necessidades adicionais de financiamento, mas com a vantagem de contarem com orçamentos maiores e funcionários exclusivamente dedicados à captação de recursos, tiveram sucesso considerável na obtenção de recursos internacionais. Com uma equipe dedicada a escrever propostas de financiamento e relatórios e manter contato com os doadores, essas organizações mais conhecidas podem assegurar um financiamento significativo e demonstrar aos doadores sua capacidade de gerir com eficácia grandes orçamentos. Isto as posiciona em um caminho para o crescimento de longo prazo, uma vez que a maioria dos doadores valoriza o tamanho dos orçamentos organizacionais e a capacidade de garantir outras fontes de financiamento.

Ver as notas deste texto a partir da página 430.

Para as organizações menores, nacionais e de base comunitária a obtenção de financiamento continua a enfrentar obstáculos cada vez maiores. Elas não têm recursos iniciais para reter o pessoal que realiza suas principais atividades; muitas vezes, uma pessoa está fazendo o trabalho de três ou mais. Sob severa escassez de pessoal, elas são desafiadas a fazer da captação de recursos uma prioridade quando confrontadas com situações emergenciais de direitos humanos que exigem uma resposta. Como não conseguem aumentar seus orçamentos, perdem a oportunidade de mostrar aos doadores que são capazes de gerenciar grandes projetos e têm dificuldade de demonstrar um histórico de financiamento. Poucos doadores estão dispostos a assumir o risco de fornecer a esses grupos financiamento inicial para começar a reverter esse ciclo e, assim, eles raramente entram num ciclo de crescimento.

Como representante do Programa para a América Latina do Fundo para os Direitos Humanos Globais, baseado na Cidade do México, a seguir, com base em nossa experiência com financiamentos no México, demonstrarei a importância do apoio a grupos locais menores e como temos sido capazes de incorporá-los em nosso programa de financiamentos nesse país.

2 O Trabalho do Fundo para os Direitos Humanos Globais no México

O Fundo para os Direitos Humanos Globais (doravante, o Fundo) é uma organização internacional de direitos humanos, que proporciona aportes financeiros, recursos técnicos e apoio estratégico para as organizações de direitos humanos de linha de frente em dezoito países ao redor do mundo. Fundado sobre a crença central de que o ativismo de base é o solo sobre o qual o respeito pelos direitos humanos é construído, o Fundo começou com a abordagem simples, mas pioneira, de direcionar recursos financeiros para os grupos locais de defesa de direitos e, desde 2003, concedemos mais de US\$45 milhões em financiamento, para mais de 200 grupos. Quando o Fundo foi lançado, poucos recursos chegavam até os grupos de linha de frente. Grande parte dos nossos primeiros financiamentos foi concedida para grandes organizações com sede na capital, relativamente estabelecidas, que não dispunham dos recursos necessários para implementarem seus programas. Em resposta às necessidades e oportunidades cada vez maiores expandimos rapidamente nosso portfólio para alcançar um maior número de grupos de base e comunitários, muitos dos quais tinham pouca ou nenhuma experiência na captação de financiamento. Os dois tipos de organizações são fundamentais para fazer avançar os direitos humanos, mas enquanto as principais organizações têm acesso a recursos com relativa facilidade, os grupos de base lutam para garantir o financiamento necessário para expandir seus esforços e impacto.

Como em todo o setor, os grupos de base continuam a contar com escassos recursos, por isso faz-se urgente atender a essa necessidade. Quando o Fundo iniciou seu programa de financiamento no México, em 2003, o país já tinha uma vibrante comunidade de direitos humanos surgida no final dos anos 1980. No início dos anos 2000, o movimento foi desafiado a adaptar-se a uma abertura sem precedentes para

o engajamento junto ao governo, após um partido de oposição, o Partido de Ação Nacional (*Partido Acción Nacional* - PAN) ter ganhado a presidência após 71 anos de governo de um único partido, o Partido Revolucionário Institucional (*Partido Revolucionario Institucional* - PRI). Muitas dos nossos primeiros financiamentos foram concedidos a organizações, em sua maioria baseadas na Cidade do México, que estavam bem posicionadas para usar os financiamentos de apoio geral e irrestrito do Fundo para pressionar por reformas legislativas e melhoria nas políticas de direitos humanos.

No início do desenvolvimento do nosso programa de financiamento, o Fundo deu a mesma importância para as organizações locais, ampliando nosso portfólio para alcançar organizações menores, de base e grupos comunitários baseados fora da Cidade do México, em estados que sofreram índices particularmente elevados de violações de direitos humanos como Guerrero, Oaxaca, Chiapas, e Chihuahua. Uma das muitas razões para apoiar essas organizações é quebrar o ciclo no qual estas organizações não são capazes de demonstrar adequadamente uma trajetória de impacto para os doadores que as posicionaria no caminho para o crescimento institucional.

Acima de tudo, no entanto, incorporamos grupos locais em nossa estratégia de financiamentos por conta do papel vital que desempenham em três aspectos: em primeiro lugar, ao identificar e responder às necessidades da comunidade; em segundo lugar, para capacitar as comunidades afetadas a defenderem seus próprios interesses, e, finalmente, no reforço de campanhas de políticas nacionais e internacionais, mobilizando uma base de apoio e monitorando a implementação dos mecanismos de proteção dos direitos humanos. A seguir, desenvolverei separadamente cada um desses papéis, apesar de na prática serem extremamente interligados.

3 Identificar e responder às necessidades da comunidade: a experiência do Centro de Direitos Humanos Tlachinollan

Organizações locais têm contato direto e permanente com as comunidades afetadas pelas violações dos direitos humanos. Sua proximidade e relações com as comunidades locais proporcionam-lhes uma avaliação precisa da situação, bem como a capacidade de identificar as necessidades mais prementes. Recentemente, no estado de Guerrero, uma tempestade tropical combinada com um furacão devastou a região serrana já marginalizada, que abriga os dois municípios mais pobres do país, com uma população 90 por cento indígena. A destruição das casas, estradas, escolas e clínicas levará muitos anos para ser reparada, mas a maior devastação envolveu a destruição de milhares de hectares de culturas dos quais mais de 20 mil famílias dependem para sua sobrevivência.¹ Os governos federal e estadual continuaram a representar o padrão de desvio de atenção e recursos da região serrana, uma vez que eles concentraram seus esforços na ajuda para a reconstrução do centro turístico de Acapulco.

O Centro de Direitos Humanos Tlachinollan,² beneficiário do Fundo, é uma organização local de base que vem trabalhando para promover e defender os

direitos indígenas no município de Tlapa de Comonfort, localizada no coração da região serrana de Guerrero. Depois da tempestade, sua equipe caminhou por dias para avaliar os danos, verificar as condições nas comunidades e para começar a formular planos de curto e longo prazo para enfrentar a emergência. A equipe de Tlachinollan montou uma campanha de mídia ambiciosa para chamar a atenção para a devastação da região serrana, que conseguiu atrair significativa atenção nacional e internacional para essa área muitas vezes esquecida. Nos meses que se seguiram à tempestade, eles trabalharam com sessenta comunidades, ajudando-os a se unirem para formar o Conselho das Comunidades Afetadas da Região Serrana. Tlachinollan rapidamente percebeu que a ameaça mais iminente para a região era a fome e a inanição devido à destruição das colheitas. O Conselho, com orientação e assistência de Tlachinollan, exigiu que o governo garantisse o seu direito à alimentação e negociou um programa especial para fornecer às famílias milho, o alimento básico de sua dieta, em quantidade suficiente para os próximos seis meses.

4 Capacitar as comunidades para que defendam seus próprios interesses: a experiência da organização Processos Abrangentes para a Autodeterminação dos Povos (PIAP)

Organizações de linha de frente também estão melhor posicionadas para fortalecer as comunidades que lutam por seus próprios modos de vida e meios de subsistência, saúde e segurança. Tais organizações permitem que as comunidades tornem-se as principais partes interessadas nesse processo, oferecendo assim maiores possibilidades para que essas comunidades continuem unidas durante batalhas judiciais ou políticas, que muitas vezes demoram muitos anos até produzirem resultados palpáveis. Como o Fundo aumentou o seu apoio à defesa dos direitos à terra e seus recursos, que são cada vez mais violados não só pelos Estados, mas também por atores do setor privado incluindo grandes empresas multinacionais, a importância do apoio às organizações locais com contato direto e permanente com as comunidades tornou-se ainda mais evidente.

A empresa canadense Goldcorp opera a mina de ouro Los Filos, no estado de Guerrero, desde 2005, o que tem causado grande impacto sobre a saúde e o modo de vida da comunidade local de Carrizalillo. A organização Processos Abrangentes para a Autodeterminação dos Povos (PIAP, na sigla original em espanhol), beneficiária do Fundo, é uma pequena organização que trabalha diretamente com as comunidades nos estados de Guerrero e Oaxaca, e tem prestado assistência técnica à comunidade e autoridades agrárias da Carrizalillo nos últimos cinco anos. Eles formularam um plano de desenvolvimento da comunidade por meio de um processo participativo com as autoridades e membros da comunidade que lhes permitiu formar a base de seu contrato com a Goldcorp, estabelecendo não só preços justos para o aluguel de suas terras, mas outros aspectos, tais como assegurar que os membros da comunidade seriam contratados para trabalhar na mina com plena garantia de seus direitos trabalhistas. Logo os membros da comunidade começaram a adoecer e culpavam as operações de mineração a céu aberto que contaminam a água, solo

e ar. A comunidade agora sofre de índices extraordinariamente altos de mortes prematuras, lesões na pele, problemas respiratórios e oculares.³

No ano passado, a equipe do PIAP passou meses em Carrizalillo treinando membros da comunidade para documentar essas ameaças à saúde. Eles trabalharam com a assembleia comunitária agrária, a autoridade de tomada de decisão para todos os assuntos agrários na comunidade, oficialmente reconhecida pela lei mexicana, para estabelecer o direito à saúde como uma prioridade em suas negociações de renovação de contrato com a Goldcorp. Em abril de 2014, a assembleia exigiu que a Goldcorp reconhecesse os riscos para a saúde de suas operações, trabalhasse com a comunidade para evitar danos futuros e pagasse pelos que já tinha causado, além de aumentar devidamente o pagamento do aluguel das suas terras.⁴ Quando a empresa se recusou, eles bloquearam a entrada da mina e encerraram temporariamente as operações. Se a empresa continuar a se recusar a aceitar os termos apresentados pela comunidade, eles vão exigir legalmente que a Goldcorp devolva as terras para a comunidade e começarão a execução do seu plano de fechamento da mina.

A capacitação, assistência técnica e orientação fornecidas pela PIAP têm sido fundamental para capacitar essa comunidade para defender suas terras e exigir seus direitos, não obstante o poder econômico esmagador do ator privado que estão enfrentando. Como o Fundo acompanha processos semelhantes, não só no México, mas também em outros países da região, incluindo a Guatemala e Honduras, é claro que na defesa da terra e dos recursos é essencial que as comunidades conheçam os seus direitos e tenham uma visão única sobre o futuro desenvolvimento que eles desejam para a sua população. Isso é fundamental na manutenção da unidade em face das ameaças, assédio, campanhas de difamação e do uso de subornos para tentar dividir a comunidade e comprar o apoio de suas autoridades, estratégias comuns testemunhadas por ativistas locais e empregadas por empresas de mineração em toda a Mesoamérica.

5 Fortalecendo campanhas de políticas nacionais e internacionais: a experiência do Projeto de Responsabilidade Corporativa do Fundo (CAP)

O trabalho dessas organizações de linha de frente é vital, mas muitas vezes pode ser de âmbito limitado precisamente por causa de seu foco local. Para ter o mais amplo impacto possível, esse trabalho pode ser amplificado por organizações com abrangência nacional, regional e internacional. Esta é uma das razões pela qual o Fundo continua a apoiar uma série de grandes organizações de maior visibilidade, que foram algumas das primeiras a serem incluídas em nosso portfólio. No ano passado, por exemplo, a organização Processos Abrangentes para a Autodeterminação dos Povos (PIAP), mencionada acima, fez uma parceria com outra beneficiária do Fundo, a PODER,⁵ uma organização com sede na Cidade do México, com vasta experiência em pesquisa corporativa, para educar os membros da comunidade sobre as práticas corporativas da Goldcorp e estabelecer padrões de violações de direitos humanos que possam ser úteis em negociações para uma maior proteção de direitos. Além disso, o Fundo apoiou a PIAP para participar do Movimento Mesoamericano

contra o Modelo de Mineração Extrativista (M4), uma coalizão catalisada há dois anos pelo Projeto de Responsabilidade Corporativa do Fundo (CAP).

Desde a sua criação, o CAP tem procurado aumentar o impacto dos defensores de direitos humanos de linha de frente que trabalham com a base para defender suas terras e recursos que são ameaçados por projetos de desenvolvimento liderados pelas corporações, especialmente a extração de recursos naturais. O desafio para as comunidades afetadas é enorme dado o poder econômico tremendo dessas indústrias e o forte apoio recebido dos governos, que alinham a legislação nacional para favorecê-las. Desde o início, o Fundo reconheceu que as organizações de direitos humanos e os grupos locais vêm lutando essas batalhas comunidade por comunidade.

Duas vertentes importantes do trabalho estavam sendo desenvolvidas. Primeiramente, organizações locais e comunitárias educaram as comunidades sobre os efeitos da mineração e as capacitaram para que exigissem ser consultadas e tivessem a oportunidade de tomar decisões informadas sobre os projetos de mineração em suas terras - sendo o exemplo mais claro as mais de 60 consultas comunitárias na Guatemala, onde mais de 1 milhão de pessoas disseram que não querem a mineração em suas terras. Em segundo lugar, organizações maiores, com alcance regional e internacional empregaram uma série de estratégias legais e internacionais - como encaminhar casos para a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e atuar perante os acionistas das empresas para a responsabilização das empresas de mineração. Embora tenha havido alguns casos de sucesso, os ativistas de linha de frente não poderiam facilmente transformar a conscientização e capacitação da comunidade em decisões vinculativas, em normas que respeitassem os direitos e na responsabilização pelas violações. Da mesma forma, as organizações regionais e internacionais eram incapazes de assegurar que os êxitos fossem efetivamente implementados e tivessem um efeito positivo sobre as lutas que as comunidades de base estavam travando contra as empresas.

Com esse projeto, o Fundo procurou conectar essas vertentes de trabalho e fortalecer importantes ações em curso, fornecendo recursos para grupos trabalhando em diferentes níveis para o desenvolvimento de ações conjuntas. Engajamos ativistas em nível local e comunitário, bem como organizações nacionais e internacionais para trabalharem em conjunto na identificação e implementação de soluções abrangentes, campanhas e táticas para combater as violações no âmbito local e construir normas que respeitem os direitos em nível global e nacional. O Fundo iniciou o projeto no México e na Guatemala e o trabalho cresceu de forma rápida e orgânica incluindo o Panamá, El Salvador, Nicarágua, Costa Rica e Honduras, o que resultou na criação do Movimento Mesoamericano contra o Modelo de Mineração Extrativista (M4), mencionado acima. Nos últimos dois anos, o projeto evoluiu desde a gestão conduzida pelo Fundo até uma gestão tocada pelos grupos de linha de frente formando uma coalizão que apoia o trabalho dos membros através das fronteiras, de modo que os sucessos nacionais possam dar frutos em nível internacional. Atualmente, os membros estão trabalhando juntos na coligação formal, para participar de atividades conjuntas e se apoiarem mutuamente.

No ano passado, o M4 concentrou seus esforços em uma campanha para responsabilizar a Goldcorp por violações ao direito à saúde em comunidades onde três de suas minas estão localizadas: a Mina de San Martin em Honduras; a Mina de Los Filos, no México; e a Mina Marlin, na Guatemala.⁶ Para atrair cobertura da mídia e conscientizar sobre as violações em massa dos direitos à saúde associados a essas três minas da Goldcorp, o M4 organizou um “tribunal” público, com mais de 600 pessoas, em que notórios ativistas de direitos humanos da região atuaram como “juízes”, ouvindo testemunhos de membros da comunidade e analisando os dados sobre a poluição e os efeitos na saúde. O painel de juízes considerou culpados a Goldcorp, o Canadá e os estados em que as minas operavam e recomendou que os participantes pacificamente se organizassem para parar as operações da Goldcorp, tanto por meio de ação comunitária como também pela utilização do direito nacional e internacional.⁷

Em 2014, o M4 vai desenvolver ferramentas compartilhadas para documentar os danos à saúde nas comunidades ao redor dessas três minas e reunir provas concretas que possam embasar uma ação judicial contra a Goldcorp. Assim, por meio de sua participação no M4, a formação de agentes comunitários para documentar os danos de saúde organizada pela PIAP, em Carrizalillo, não foi apenas destinada a negociar a renovação do contrato da comunidade com a Goldcorp, mas também para trabalhar com os beneficiários do Fundo que irão documentar os danos de saúde em Honduras e Guatemala. Juntos, o grupo vai desenvolver estratégias para usar as informações para responsabilizar a Goldcorp por violações ao direito à saúde. Eles vão trabalhar em estreita colaboração com a organização canadense Mining Watch,⁸ uma importante aliada do M4 desde a sua criação, explorando estratégias junto aos acionistas e investidores e o uso de mecanismos previstos em acordos comerciais e de livre comércio. Eles também explorarão estratégias inovadoras perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), juntamente com a Fundação para o Devido Processo Legal (DPLF, na sigla original em inglês),⁹ que em 2013 liderou a primeira audiência temática frente à CIDH sobre os “Direitos Humanos dos Povos Afetados pela Mineração nas Américas e a Responsabilidade dos Países de Destino e de Origem das Empresas Mineradoras”.¹⁰ Esperamos que a audiência seja um passo inicial em direção à admissão pela CIDH de um caso concreto sobre essa questão. No futuro, o M4, juntamente com a DPLF, investigará a possibilidade de apresentar à CIDH esse caso de violações de saúde perpetradas pela Goldcorp em suas minas no México, Honduras e Guatemala.

O M4 fornece um poderoso exemplo do que pode ser alcançado quando uma sociedade civil diversificada, trabalhando em vários níveis dispõe de recursos para coordenar campanhas nos âmbitos comunitários, nacional e internacional. O trabalho na Mesoamérica foi ainda mais bem-sucedido do que o previsto, precisamente porque se beneficia do momento atual e fornece a orientação e os recursos necessários para levar a campanha ao próximo nível. Acreditamos que isto tenha ampliado e organizado a resposta por parte de ativistas na linha de frente no tocante à responsabilização das corporações por violações relacionadas ao direito aos recursos e à justiça ambiental e, ao mesmo tempo, conectou esses esforços para a realização de um *advocacy* regional e global bem sucedido.

6 Conclusão

O desenvolvimento do programa CAP do Fundo, bem como as outras experiências expostas acima, têm destacado a importância de alinhar os financiamentos e a assistência técnica do Fundo às prioridades e estratégias dos ativistas de base e das comunidades afetadas. Conforme o financiamento se torna cada vez mais escasso é vital que os financiadores se lembrem do papel fundamental das organizações locais na identificação e resposta às necessidades das comunidades afetadas capacitando-as para que sejam capazes de defenderem seus próprios interesses. Mais importante ainda é que essas organizações possam garantir a eficácia do trabalho para estabelecer e fortalecer normas nos níveis regional e internacional, reforçando-as por meio de bases de apoio capazes de pressionar para a sua aprovação e implementação. Diversificar o financiamento e garantir que os recursos cheguem aos ativistas e às grandes organizações contribui para uma sociedade civil mais forte e nos aproxima da mudança social fundamental, justamente o motivo pelo qual nossas instituições financiadoras foram criadas.

NOTAS

1. Veja: <http://www.tlachinollan.org/index.php?option=com_content&view=article&id=2295%3Apara-que-llueva-maiz-en-la-montana&catid=350%3Adesastre-natural-2013&Itemid=663&lang=es>. Último acesso em: 12 ago. 2014.
2. Veja: <www.tlachinollan.org>. Último acesso em: 12 ago. 2014.
3. Por meio de um censo realizado com a equipe médica local e agentes de saúde locais em Carrizalillo, a PIAP documentou que 27% da população sofre de náuseas, diarreia e parasitas; 39% de dores de cabeça e exaustão; 45% de irritação e/ou inflamação na garganta; 57% de constipações, tosse, bronquite, asma ou pneumonia e um número indefinidamente grande de casos de lesões de pele e doenças devidas ao ácido cianídrico produzido como um resultado da evaporação de cianeto utilizado na exploração mineira de lixiviação de cianeto para a extração de ouro. Dados em arquivo com a autora.
4. Veja: <<http://www.miningwatch.ca/blog/local-community-shuts-down-goldcorps-los-filos-mine-mexico-company-claims-it-was-suspended-purp>>. Último acesso em: 12 ago. 2014.
5. Veja: <www.rindecuentas.org>. Último acesso em: 12 ago. 2014.
6. Veja: <<http://www.movimientom4.org/gold-corp-me-enferma> and <http://www.movimientom4.org/wp-content/docs/accion-denuncia-goldcorp-ingles.pdf>>. Último acesso em: 12 ago. 2014.
7. Veja: <<http://tribunaldesalud.org/veredicto>>. Último acesso em: 12 ago. 2014.
8. Veja: <www.miningwatch.ca>. Último acesso em: 12 ago. 2014.
9. Veja: <www.dplf.org>. Último acesso em: 12 ago. 2014.
10. Veja: <http://www.dplf.org/sites/default/files/informe_audiencia_mineria.pdf>. Último acesso em: 12 ago. 2014.





MIGUEL PULIDO JIMÉNEZ

Miguel Pulido Jiménez é formado em Direito pelo Instituto Tecnológico de Monterrey, possui mestrado em Direitos Humanos e Democracia na Flacso e Pós-graduação em Direitos Humanos e Processos de Democratização na Universidade do Chile. Diretor Executivo de Fundar, Centro de Análise e Investigação.

Email: miguel@fundar.org.mx

RESUMO

O artigo apresenta dois argumentos em relação às oportunidades que a tecnologia representa para a agenda de direitos humanos. O primeiro refuta uma das principais críticas à promoção da Internet como ferramenta para o trabalho em direitos humanos: grandes faixas de população excluídas de seu acesso. O segundo posiciona o papel da informação processada no comportamento social. É abordada a diversidade de opções que o uso da tecnologia apresenta para aumentar a efetividade das organizações em seu trabalho em direitos humanos na dimensão comunicativa. Com a finalidade de mostrar seu potencial, são descritas alternativas de comunicação relacionadas não só com novos formatos de divulgação como também utilizando fontes alternativas de informação.

Original em espanhol. Traduzido por Maria Carbajal.

Recebido em março de 2014.

PALAVRAS-CHAVE

Internet – Direitos humanos – Ativismo digital – Tecnologias da Informação.



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível *online* em <<http://conectas.org/pt/acoes/sur>>.

ATIVISMO EM DIREITOS HUMANOS EM TEMPOS DE SATURAÇÃO COGNITIVA. FALEMOS DE FERRAMENTAS

Miguel Pulido Jiménez

1 Apresentação

Uma característica diferencia nosso tempo: a tecnologia como elemento central nos processos de interação humana, quer seja por mediá-los ou pelos efeitos que tem sobre os mesmos. As agendas políticas, as relações jurídicas, o conhecimento, as lutas pela transformação social e - por consequência - um dos campos resultantes da intercessão destes espaços: os direitos humanos não são alheios a este fenômeno ou, ao menos, não deveriam sê-lo. Não me refiro apenas ao surgimento de uma gama de direitos associados às possibilidades de comunicar-se de forma livre e sem intervenção (ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 2011) do Estado quando envolvem a Internet ou o uso de dispositivos móveis, a reconfiguração de ideias como privacidade, intimidade e confidencialidade (STOP..., 2012) ou a conceituação de novas obrigações de tipo positivo (de fazer) por parte dos Estados para assegurar o acesso universal a tecnologias da informação (UNITED NATIONS, 2011), mas também às oportunidades que a tecnologia representa para o ativismo em favor dos direitos humanos.

O presente trabalho procura desenvolver dois argumentos centrais em relação às novas oportunidades que a tecnologia (e de modo particular o uso de Internet) representa para a agenda de direitos humanos. O primeiro deles parte, em realidade, de um pressuposto. Uma das principais críticas à promoção da Internet como ferramenta para o trabalho em direitos humanos é a existência de amplas faixas de população excluídas de seu acesso. Dito em outras palavras, sustenta-se que embora a Internet apresente múltiplas possibilidades, a chamada exclusão digital (VOLKOW, 2003) opera em sentido oposto e transforma as estratégias que a utilizam em elitistas ou excludentes. Neste trabalho, sem questionar o caráter factual da existência da referida exclusão, pretendo refutar a validade do argumento que considera que o fato de existirem muitas pessoas com acesso nulo ou limitado à Internet significa - em versões radicais - que seu uso deveria ser descartado.

O segundo argumento parte de se localizar o papel que a informação processada desempenha no comportamento social. A forma como nossas sociedades produzem informação transformou o modo como nos relacionamos (CASTELLS, 2000), ou seja, já não se trata apenas da forma como nos conectamos mas também da intensidade do fluxo de intercâmbio. Hoje em dia estamos em condições de trocar informações com mais velocidade e alcançar a novos interlocutores (SOTO, 2014), mas este cenário informativo está saturado de dados que nos são apresentados diariamente como uma sobrecarga cognitiva. A base do segundo argumento é, então, a necessidade/oportunidade das organizações de direitos humanos participarem deste fenômeno, assumindo funções de seleção e processamento de dados (WORLD ECONOMIC FORUM, 2013) para ocupar de forma efetiva a atenção de audiências. Para tanto, concentro-me na diversidade de opções que o uso da tecnologia apresenta para aumentar a efetividade das organizações em seu trabalho em direitos humanos na dimensão comunicativa. As tecnologias de informação (ou a informática) por si mesmas não criam nenhum impacto. É um lugar comum, mas às vezes nos esquecemos: são somente ferramentas. Da mesma forma que um martelo, a tecnologia facilitará nosso trabalho mas também, se usado sem conhecimento, nos fará perfurar mais depressa os lugares errados da mesa. Isso depende de nós. Com a finalidade de mostrar seu potencial, descrevo alternativas de comunicação relacionadas não só com novos formatos de divulgação mas também utilizando fontes alternativas de informação.

2 O que fazemos com a exclusão digital?

As estatísticas sobre o acesso à Internet¹ sofreram mudanças nos últimos 12 anos. Por exemplo, com base nos dados da Internet WorldStats constatamos que na América Latina houve um aumento de 10% na população que tem acesso à Internet, entre 2000 e os últimos dados disponíveis de 2012.² É certo que tal aumento pode ser considerado moderado. No entanto, seu uso e influência sobre as atividades políticas e seu aspecto emergente como instrumento de mudança aumenta. Isso se deve também ao fato de que os hábitos dos usuários mudaram,³ e portanto não se trata apenas de um maior acesso mas também de uma maior relevância nas atividades humanas. A Internet transformou-se em uma aposta para a divulgação de informação e são cada vez mais numerosos os grupos e setores que a incorporam em suas táticas ou que a utilizam como ferramenta de trabalho.⁴ O mesmo ocorre com outras tecnologias e telecomunicações. Os nossos tempos trouxeram consigo novas categorias como cidadania e ativismo digitais, mas também soluções como Saúde Móvel (*M-Health*) ou Fonte Popular (*crowdsourcing*) (BRADLEY, 2013), para citar apenas dois exemplos dentre centenas ou milhares. A quê isto se deve?

Uma resposta razoável a esta pergunta é que, apesar de seus limites em termos de acessibilidade, o uso de tecnologias, e em especial da Internet, é na realidade um dos meios mais poderosos para reverter assimetrias sociais (LEADBEATER, 2013). Por exemplo, as soluções de saúde móvel (nas quais as pessoas recebem em seus telefones informações relevantes)⁵ democratizam o acesso ao conhecimento médico.⁶ Se a afirmação for que poucas pessoas têm acesso à tecnologia digital móvel, imaginemos o quão limitado é o acesso à infraestrutura hospitalar e ao atendimento personalizado de um médico ou uma enfermeira. No campo do conhecimento,⁷ se pensarmos que só “x” por cento da população tem acesso à Internet, esquecemos que são ainda menos

as pessoas que têm acesso a bibliotecas ou a literatura especializada (MARGOLIN, 2014). Em comparação com mercados que tradicionalmente foram de nicho, embora certamente usem meios por definição mais populares (como as consultas diretas com pessoal médico ou a leitura impressa de um tratado acadêmico), a Internet é uma forma de comunicação mais prática que serve para levar informação essencial para o exercício dos direitos ou para participar da promoção destes.

A exclusão digital não é mais do que a manifestação de outras exclusões existentes em nossas sociedades. As organizações de direitos humanos trabalham tradicionalmente em prol de populações desfavorecidas, as mesmas que experimentam na própria pele a consequência da marginalização ou do acesso restrito e diferenciado (sem que tenham o dever jurídico de suportá-lo) a bens e serviços. O acesso desigual aos direitos é expressão de condições estruturais de assimetria na distribuição de bens simbólicos e materiais. Uma pessoa no meio rural está praticamente isolada dos órgãos governamentais. E, em muitos casos, a Internet é mais acessível do que pagar os custos de transporte de uma cidade a outra, por exemplo, quando se trata de fazer um trâmite para um programa de apoio governamental. A Internet tem maior capacidade de penetração que qualquer publicação impressa e a difusão e o acesso a um vídeo de denúncia sobre violações a direitos humanos na Internet é muito mais fácil do que conseguir a sua transmissão pelos meios tradicionais.⁸ Poucos espectadores sempre serão muito mais do que nenhum.

Como foi dito, a exclusão digital é a expressão de outras exclusões de tipo estrutural. Por essa razão uma pergunta continua no ar: como imaginar que as organizações, que também enfrentam escassez e trabalham com recursos limitados, poderão tirar proveito da tecnologia? A boa notícia é que neste contexto, diversas organizações desenvolveram processos para gerar tecnologia,⁹ recursos e soluções¹⁰ que possam ser compartilhados (inclusive de forma gratuita)¹¹ com outras organizações, mitigando com isso determinadas condições de desvantagem e alcançando públicos mais amplos. O DNA das soluções tecnológicas dos nossos tempos é libertário, comunitário e participativo.¹² Muitos projetos tendem, por razão genética, à redução de custos, ao intercâmbio, à aprendizagem horizontal, a complementaridade e ao desapego proprietário. Sob esta perspectiva, o uso de Internet é uma das alternativas mais consistentes para incluir grupos tradicionalmente excluídos em certos fenômenos de conhecimento ou divulgação de informação. É claro que isto inclui as organizações de direitos humanos, que se podem ver beneficiadas com esta tendência.

Agora sim, convém acudir ao abrigo das advertências convencionais dos “porém” ou dos “no entanto”, pois nós, as organizações da sociedade civil, enfrentaremos diversos desafios. Primeiro, para que isto funcione teremos que identificar as ferramentas digitais, estratégias e táticas, que são mais úteis para tirar proveito do momento tecnológico. As soluções são geradas com grande velocidade e há uma oferta excessiva de alternativas, não todas igualmente úteis nem relevantes para casos específicos. O risco é que se confunda o “quê” com o “como” ou que se escolham soluções pouco práticas, desnecessárias ou cosméticas.

Adicionalmente, teremos que mudar a forma como utilizamos os recursos e priorizamos o uso das ferramentas. Não se trata de atuar estritamente com boa vontade ou da decisão de somar as tecnologias ao nosso campo de trabalho, mas sim de preencher um vazio no equipamento e nos recursos que dispõem muitas de nossas organizações (tanto humanos como de capital técnico). Por vezes o problema é muito concreto, existe

uma brecha entre a decisão de inovar (em parte como resultado da tomada de consciência por parte de alguns ativistas em relação ao potencial do uso destas ferramentas) e o conjunto de ações para realizá-lo. Decidir usar a tecnologia e a Internet exige que nos equipemos dos recursos necessários e isso, por si só, já é um desafio.

Em suma, tenhamos claro que a apropriação das tecnologias apresenta desafios como a necessidade de uma mudança cultural nas instituições e a ausência de referenciais técnicos entre os ativistas e o pessoal das organizações da sociedade civil. Contudo, a alternativa é uma realidade.

3 Como participar dentro da saturação cognitiva

Atualmente os dados e a informação fluem a velocidades vertiginosas. A disponibilidade de fontes sofreu radicais transformações tanto na superação de barreiras de distância como na capacidade de armazenamento, processamento e divulgação. Eric Schmidt (criador do Google) sugere que a cada 2 dias se gera a mesma quantidade de informação que foi gerada desde o surgimento da humanidade até 2003 (SIEGLER, 2010). Em uma equação praticamente de mercado, o desafio da comunicação do nosso tempo é capturar a atenção de audiências cada vez mais saturadas de uma oferta incomensurável de mensagens.

Dito de outra forma, uma boa parte do desafio para o envio – assertivo — e a recepção – efetiva — de informações está nas formas através das quais os dados serão representados e visualizados.¹³ Para tanto, a aplicação da tecnologia, alimentada com informações processadas e aplicadas a contextos específicos, melhora a interação entre os emissores e o público em geral. Se nós, ativistas de direitos humanos, quisermos comunicar neste contexto (para informar, para incidir, para mobilizar, para gerar solidariedade, *et cetera*) temos na tecnologia um aliado com muito potencial. Para tanto é preciso entender que o fenômeno implica mudanças não só na etapa final da comunicação (como enviamos as mensagens) mas também na forma como as construímos.

Apresento primeiramente um exemplo de como o contexto atual alterou radicalmente a disponibilidade de fontes de informação acrescentando fontes novas. Considerando que a forma como os dados e a informação são processados mudou, a ideia de liberdade e as relações entre a cidadania e seus governos também vem sofrendo modificações. Um exemplo disso é a reinterpretação de categorias históricas como *governo aberto* (HOFMANN; ALUJAS; PEREZNIETO, 2013). Descrito como categoria analítica (não como um resultado dado ou descrição factual), em linhas gerais um *governo aberto* é aquele que abraça e fomenta a transparência, que estimula a prestação de contas e a participação cidadã usando a inovação e as novas tecnologias para estabelecer um diálogo entre cidadãos e governo.¹⁴ Pois bem, uma última característica de um governo aberto é precisamente que conecta cidadãos e governantes através de dados abertos, inovação aberta e diálogo aberto. Aqui o importante é a caracterização do “aberto” (POLÍTICA DIGITAL, 2012) por isso é necessário ressaltar que informação disponível não é o mesmo que informação acessível, que pode ser utilizada e manipulada.

O ponto central que pretendo desenvolver é que, não importa se por convicção ou por descuido governamental, o fato é que hoje contamos com muito maior acesso à informação que está em mãos das entidades públicas. Em muitos casos estas fontes se tornam de conhecimento público sob formatos padronizados¹⁵ permitindo a qualquer

cidadão utilizar essa informação para qualquer propósito. Trata-se de formatos que podem ser copiados livremente, compartilhados, combinados com outro material, ou re-publicados e que permitem a novos usuários explorar, analisar ou transformá-los, por sua vez, em novos produtos. A evidência mostra que há um notório aumento no acesso a bases de dados com estatísticas governamentais,¹⁶ as informações orçamentárias,¹⁷ os diários parlamentares¹⁸ ou a localização geográfica dos serviços públicos, como as escolas, hospitais,¹⁹ *et cetera*. É uma ampliação do inventário da informação que pode ser transformada em diversas formas de uso para as agendas de direitos humanos, novamente, da denúncia até a proposta, passando pela mobilização da opinião pública ou a arrecadação de fundos (CROWDFUNDING..., 2014).

Concentro-me em uma opção concreta: a elaboração de informes e relatórios sobre a situação de direitos humanos que usam novas evidências (ARTICLE 19, 2014) (informação orçamentária²⁰, indicadores, relatórios de auditoria²¹, relatórios cidadãos sistematizados²², *et cetera*). Nestes casos, o valor agregado do trabalho das organizações é a utilização destes dados com uma metodologia que deixa de lado as longas sistematizações e narrativas abstratas. Os dados são ordenados, cruzados, comparados e com isso não somente a análise ganha força, como também é possível apresentá-los em versões mais acessíveis. Não se trata de substituir o conteúdo pela forma, mas sim de obter uma leitura complexa do contexto de sobrecarga informativa que vivemos e inserir-se nele de forma proativa.

E o segundo aspecto relevante: a divulgação. O critério que rege a elaboração de uma nova gama de materiais (que não substitui a elaboração de *papers* e outros artigos e sim a complementa) é a aplicação prática do conhecimento. Trata-se de que mais pessoas conheçam a mensagem, de que ela chegue mais rápido, que mobilize consciências ou que sirva de base para atividades de incidência em política pública. O impacto pode ser muito mais profundo se as/os ativistas, além disso, incorporarem tecnologias da informação a seus processos de investigação e análise. O eixo central é que os dados sejam explorados e depois apresentados em desenvolvimentos “on-line”, visualizações criativas, infográficos, tabelas dinâmicas, mapas interativos,²³ relatórios que são alimentados de forma colaborativa, plataformas que envolvem de maneira prática usuários com problemáticas similares, *et cetera*. As organizações de direitos humanos têm uma mensagem com vigência política, pertinência social e fundamento jurídico, estes novos formatos de divulgação conseguem que os dados deem consistência à sua denúncia²⁴ ou proposta e que esta seja apresentada de forma dinâmica.

Por último, convém acrescentar de maneira sintética outro argumento a favor do aproveitamento das ferramentas tecnológicas para maior exploração dos dados e captação efetiva de audiências: os efeitos positivos da comunicação via Internet, não são só valiosos por seu alcance vertical (a audiência atingida pelo uso direto deste meio), mas também por seu impacto horizontal (a influência que têm sobre mídias convencionais e por essa razão um efeito literalmente multiplicador). Este segundo ponto é extremamente valioso, pois inclusive as estações de rádio convencional, os programas de televisão ou as revistas e mídias impressas retomam as discussões que acontecem em redes sociais ou usam estes novos materiais desenvolvidos por organizações como fonte de informação com frequência cada vez maior.

Isso posto, acredito ser válida a afirmação inicial: vivemos tempos em que a

emergência de novas ferramentas e tecnologias, em especial as associadas à multimídia e ao uso da Internet, estão transformando as formas de participação cidadã, a estrutura organizativa e os campos de ação de organizações da sociedade civil e, de modo geral, a forma de fazer política. Sua compreensão e alcance requerem ainda muita análise e estudo mas, em qualquer caso, negá-lo é um anacronismo, enquanto que pensar que é tudo, é um excesso, algo assim como populismo digital.

REFERÊNCIAS

Bibliografia e outras fontes

- ARTICLE 19. 2014. **Informe 2013**, México, 18 Mar. Disponível em: <<http://informe2013.articulo19.org/index.php>>. Último acesso em: jun. 2014.
- BRADLEY, T. 2013. El Hacker Cívico: Civic-Minded Techies Gain Sway with Government in Mexico and Beyond. **The Huffington Post**, 25 Nov. Disponível em: <http://www.huffingtonpost.com/theresa-bradley/el-hacker-civico-how-civi_b_4334088.html>. Último acesso em: jun. 2014.
- CASTELLS, M. 2000. **La sociabilidad en Internet**. Lliçó inaugural del programa de doctorat sobre la societat de la informació i el coneixement. Barcelona, Espanya, Universitat Oberta de Catalunya, IN3 - Internet Interdisciplinary Institute, Oct. Disponível em: <<http://www.uoc.edu/web/cat/articles/castells/castellsmain7.html>>. Último acesso em: jun. 2014.
- CROWDFUNDING keeps kids warm in Greece – and shows the way forward. 2014. **MobilisationLab**, 27 Feb. Disponível em: <<http://www.mobilisationlab.org/crowdfunding-keeps-kids-warm-in-greece-and-shows-the-way-forward/>>. Último acesso em: jun. 2014.
- HOFMANN, A.; ALUJAS, A.R.; PEREZNIETO, J.A.B. (Coord.). 2013. **La Promesa del Gobierno Abierto**. Disponível em: <<http://www.lapromesadelgobiernoabierto.info/>>. Último acesso em: jun. 2014.
- LEADBEATER, C. 2013. Digital innovation for social change. **The Financial Times**, 8 Nov. Disponível em: <<http://www.ft.com/cms/s/2/64203e92-4747-11e3-b4d3-00144feabdc0.html#axzz2wq1k70Ml>>. Último acesso em: jun. 2014.
- MARGOLIN, T. 2014. Fighting an Epidemic in Russia from 3,000 Miles Away. **Open Society Foundations**, 26 Feb. Disponível em: <http://www.opensocietyfoundations.org/voices/fighting-epidemic-russia-3000-miles-away?utm_source=health_A>. Último acesso em: jun. 2014.
- OEA. 2011. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). **Relatoría Especial para la Libertad de Expresión**. Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión e Internet. Washington D.C. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=849&>>. Último acesso em: jun. 2014.
- POLÍTICA DIGITAL. 2012. México: Nexos, n. 70 oct./nov. Disponível em: <http://www.politicadigital.com.mx/pics/edito/multimedia/21633/num_70_multimedia.pdf>. Último acesso em: jun. 2014.

- SIEGLER, M.G. 2010. Eric Schmidt: Every 2 Days We Create As Much Information As We Did Up To 2003. **TechCrunch**, 4 Aug. Disponível em: <<http://techcrunch.com/2010/08/04/schmidt-data/>>. Último acesso em: jun. 2014.
- SOTO, J. 2014. What does citizenship mean in the 21st century? **The World Economic Forum Blog**, Geneva, Switzerland, 22 Jan. Disponível em: <<http://forumblog.org/2014/01/citizenship-mean-21st-century/>>. Último acesso em: jun. 2014.
- STOP Online Piracy Act. 2012. **Wikipédia**, the free encyclopedia. Disponível em: <http://en.wikipedia.org/wiki/Stop_Online_Piracy_Act>. Último acesso em: jun. 2014.
- UNITED NATIONS. 2011. Human Rights Council. **Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression**, Frank La Rue, A/HRC/17/27, 16 May. Disponível em: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.27_en.pdf>. Último acesso em: jun. 2014.
- VOLKOW, N. 2003. La brecha digital, un concepto social con cuatro dimensiones. **Boletín de Política Informática**, n. 6. Disponível em: <<http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/articulos/tecnologia/brecha.pdf>>. Último acesso em: jun. 2014..
- WORLD ECONOMIC FORUM. 2013. **The Future Role of Civil Society**. Geneva, Switzerland. Disponível em: <http://www3.weforum.org/docs/WEF_FutureRoleCivilSociety_Report_2013.pdf>. Último acesso em: jun. 2014.

NOTAS

1. Ver <<http://www.oecd.org/internet/broadband/oecdkeyictindicators.htm>>. Último acesso em: jun. 2014.
2. Ver <<http://www.internetworldstats.com/stats.htm>>. Último acesso em: jun. 2014.
3. Ver <<http://www.internetsociety.org/apps/surveyexplorer/>>. Último acesso em: jun. 2014.
4. Ver <<http://www.forbes.com/sites/deniserestauri/2013/11/13/the-top-5-women-using-technology-to-blow-up-social-change/>>. Último acesso em: jun. 2014.
5. Ver <<https://medicallhome.com/MedicalHomeWeb/index.php>>. Último acesso em: jun. 2014.
6. Ver <<http://mhealthalliance.org/>>. Último acesso em: jun. 2014.
7. Ver <<http://www.tes.co.uk/>>. Último acesso em: jun. 2014.
8. Ver <<http://witness.org/>>. Último acesso em: jun. 2014.
9. Ver <<http://www.ciudadanointeligente.org/?lang=en>>. Último acesso em: jun. 2014.
10. Ver <<http://conectadf.mx/>>. Último acesso em: jun. 2014.
11. Ver <<http://opendata.mx/>>. Último acesso em: jun. 2014.
12. Ver <<http://avaaz.org/es/>>. Último acesso em: jun. 2014.
13. Ver <<http://www.staffamerica.com/>>. Último acesso em: jun. 2014.
14. Ver <<http://labplc.mx/>>. Último acesso em: jun. 2014.
15. Ver <<http://datos.gob.mx/>>. Último acesso em: jun. 2014.
16. Ver <<http://www.usa.gov/Topics/Reference-Shelf/Data.shtml>>. Último acesso em: jun. 2014.
17. Ver <<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/index.jsp>>. Último acesso em: jun. 2014.
18. Ver <<http://transparenciayparlamentoabierto.senado.gob.mx/>>. Último acesso em: jun. 2014.
19. Ver <<https://www.irekia.euskadi.net/es>>. Último acesso em: jun. 2014.
20. Ver <<http://www.inogdai.org/?inicio=objeto/0>>. Último acesso em: jun. 2014.
21. Ver <<http://publicidadoficial.com.mx/>>. Último acesso em: jun. 2014.
22. Ver <<http://nuestraaparenterendicion.com/>>. Último acesso em: jun. 2014.
23. Ver: <<http://subsidiosalcampo.org.mx/>>. Último acesso em: jun. 2014.
24. Ver: <<http://www.frontlinesms.com/>>. Último acesso em: jun. 2014.



MALLIKA DUTT

Mallika Dutt é fundadora, presidente e diretora executiva da organização global de direitos humanos *Breakthrough*, cuja missão é construir um mundo em que a violência contra mulheres e meninas seja inaceitável. Sob a liderança de Dutt, a *Breakthrough* reinventou a promoção de mudança social e cultural por meio de uma mistura de campanhas multimídia comoventes e do profundo envolvimento da comunidade. A *Breakthrough* atua por meio de centros localizados na Índia e nos Estados Unidos.

E-mail: mallika@breakthrough.tv



NADIA RASUL

Nadia Rasul é mestre em Relações Internacionais pela The New School, em Nova York. Seu trabalho envolve engajamento digital estratégico, fortalecimento de comunidades e narração de histórias multimídia na *Breakthrough*.

E-mail: nadia.rasul@gmail.com

RESUMO

Os recentes avanços nas tecnologias digitais transformaram radicalmente o cenário da defesa dos direitos humanos. O objetivo deste artigo é examinar algumas maneiras pelas quais a tecnologia pode apresentar oportunidades, riscos e desafios para o campo dos direitos humanos. À medida que as novas tecnologias oferecem novas formas de engajamento e fortalecimento de comunidade, elas mudam a maneira pela qual as organizações e os indivíduos agem em conjunto para preservar os direitos humanos e promover mudança social.

Original em inglês. Traduzido por Adriana Gomes Guimarães.

Recebido em março de 2014.

PALAVRAS-CHAVE

Direitos humanos – Ativismo – Tecnologia digital – Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) – *Advocacy* – Mudança social



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível *online* em <<http://conectas.org/pt/acoes/sur>>.

CONSCIENTIZAÇÃO DIGITAL: UMA ANÁLISE DAS OPORTUNIDADES E DOS RISCOS ENFRENTADOS PELOS ATIVISTAS DE DIREITOS HUMANOS NA ERA DIGITAL

Mallika Dutt e Nadia Rasul

1 Introdução

A tecnologia digital revolucionou o campo dos direitos humanos. As novas tecnologias de informação e comunicação (TICs) não apenas aumentaram as formas tradicionais de ativismo na última década, como mudaram a própria natureza do *advocacy*. Ao trazer as vozes de diferentes comunidades, identidades e origens à praça pública, a tecnologia digital transformou as oportunidades, os desafios e riscos para todos no campo dos direitos humanos, incluindo vítimas, defensores e aqueles que violam direitos.

A tecnologia digital agora permite que as pessoas defendam diretamente seus direitos humanos fundamentais, proporcionando novos modelos de engajamento e fortalecimento de comunidade. A Internet, os telefones celulares, a televisão via satélite e outras tecnologias digitais fornecem plataformas a partir das quais indivíduos e organizações empregam combinações de imagens, áudio, vídeo e texto para aumentar a conscientização sobre as lutas sociais, políticas e econômicas, mobilizando o público global. Por exemplo, blogueiros e jornalistas promoveram as recentes revoltas egípcias expondo a brutalidade da polícia por meio de vídeos e imagens postados on-line e compartilhados em tempo real no Twitter. No México, a Internet serviu como ferramenta-chave na elaboração de relatórios sobre a violência dos cartéis de drogas. Em toda a África e Sul Asiático os telefones móveis facilitaram a prestação de serviços de saúde em zonas rurais.

Este artigo começa com uma análise sobre como a tecnologia digital avançou a agenda de direitos humanos. Em seguida, abordam-se os desafios de privacidade que acompanham essa nova tecnologia e como eles podem apresentar riscos à segurança. Por fim, o artigo pondera o acesso sem precedentes a informações que a tecnologia digital produz em relação a uma necessidade contínua de ativismo presencial, mesmo em um mundo digital.

2 O avanço dos direitos humanos: a transformação do *advocacy* e do cenário das campanhas

Plataformas on-line e redes sociais são ferramentas poderosas para engajar o público global. O acesso barato às ferramentas multimídia usadas na produção de sites interativos, documentários, jogos e música mudaram a forma como os ativistas promovem conscientização. O impacto das imagens fortes e de alta qualidade de desastres como o furacão Katrina e os violentos conflitos na Síria e na Líbia criam empatia. As redes sociais e plataformas on-line oferecem maneiras de traduzir imediatamente essa conexão emocional em ações significativas. Dessa forma, as pessoas compartilham experiências como nunca antes.

2.1 *Novas relações entre as organizações de direitos humanos e seus constituintes*

O uso de tecnologias digitais alterou a relação entre as organizações de *advocacy* e seus constituintes. Os meios digitais, especialmente as redes sociais, mudaram o diálogo não apenas entre pares, mas também entre públicos e instituições.

Devido à acessibilidade e ao livre acesso, as novas mídias apresentam menores barreiras à participação e incentivam o diálogo público, levando a um aumento no número de pessoas que se expressam politicamente. Quase todas as organizações internacionais, nacionais e de base utilizam algum tipo de mídia social para se envolver diretamente com suas comunidades. As organizações coletam dados e *feedback* em tempo real para analisar o impacto e o tamanho da audiência. Isso permite que as instituições ajustem com mais agilidade as mensagens, metas e táticas para implantar de forma eficiente recursos visando obter máximo impacto.

A redução de barreiras em relação à participação também dá aos usuários acesso a um maior número de plataformas para se expressarem. Desde compartilhar mensagens com suas redes de mídia social pessoais até a criação de petições digitais distribuídas globalmente, indivíduos e defensores de direitos humanos podem se alinhar e interagir com múltiplas causas interligadas de diferentes maneiras.

2.2 *Redefinindo o perfil do ativista*

As tecnologias digitais também reduziram as barreiras de entrada para os próprios ativistas, permitindo que indivíduos de uma gama muito mais ampla de áreas e origens chamem a atenção para questões de direitos humanos em suas vidas e comunidades e impulsionem os movimentos em prol de mudança social. Com uma infinidade de recursos digitais disponíveis atualmente, as pessoas podem mobilizar as comunidades para agirem sem depender das estruturas formais das organizações de *advocacy* tradicionais. Enquanto as organizações formais, por vezes, continuam a desempenhar um papel significativo na ampliação dos movimentos, a possibilidade de que os indivíduos se tornem mais facilmente agentes de mudança impulsiona a ação coletiva e sustenta movimentos de longo prazo.

2.3 Dando voz às pessoas marginalizadas

A ascensão da esfera pública em rede significa que agora testemunhamos novas instâncias para o diálogo público e os depoimentos. As tecnologias digitais deram às pessoas marginalizadas em todo o mundo uma nova forma de se organizar, comunicar, contar suas próprias histórias e gerar mudança.

Por exemplo, no que diz respeito aos direitos indígenas: os zapatistas adotaram essas ferramentas mais cedo, usando a Internet há mais de uma década para chegar além das fronteiras mexicanas e desencadear uma série de movimentos globais de direitos indígenas (MARTINEZ-TORRES, 2001). Eles passaram por cima da mídia autoritária e frequentemente tendenciosa ao compartilhar diretamente on-line sua luta pelos direitos à terra indígena. Dessa forma, eles expuseram a corrupção mexicana e as falsas e dissimuladas afirmações do governo de que a autonomia zapatista ameaçaria a integridade da nação mexicana (CLEAVER, 1998). Além da comunicação com os apoiadores e aliados existentes, os zapatistas se alinharam com outros movimentos anticapitalistas e coordenaram uma ação global.

O mundo on-line deu origem a uma nova onda de feminismo, permitindo que movimentos e organizações de base proliferem e colaborem para fazer com que suas vozes sejam ouvidas, alcançar um público maior, trazer visibilidade às questões dos direitos das mulheres e liderar a mudança social. Apesar de muitas mulheres ainda enfrentarem obstáculos à participação ativa on-line, a ascensão das mídias sociais possibilitou às feministas da África, Sul Asiático, América Latina e do mundo muçulmano frequentemente levantar questões de maneiras que eram antes reservadas às feministas do Norte Global. Nos Estados Unidos, as mulheres negras têm usado as mídias sociais para desafiar narrativas feministas tradicionais e criar conversas repletas de nuances. Em agosto de 2013, a blogueira feminista Mikki Kendall deu início à *hashtag* #SolidarityIsForWhiteWomen no Twitter, para expressar suas preocupações sobre a exclusão das mulheres negras do movimento feminista dominante nos Estados Unidos. Apesar de gerar uma reação das feministas brancas, Kendall gerou outras conversas, como #NotYourNarrative para lidar com a representação das mulheres muçulmanas na mídia ocidental (JOHN, 2013).

O ativismo digital também influenciou os diálogos sobre os direitos de imigração, especialmente nos Estados Unidos. Um estudo da revista *Computer-Mediated Communication* por Summer Harlow e Lei Guo (2014) mostra que os ativistas da imigração contam com ferramentas on-line e multimídia para promover a conscientização, coletar doações, influenciar a legislação e coordenar e mobilizar as pessoas, on-line e off-line. Nos Estados Unidos, o rosto da imigração é cada vez mais feminino, mas suas vozes e lutas únicas permanecem em grande parte desconhecidas. Antecedendo as eleições presidenciais de 2012, minha organização, a *Breakthrough*, lançou #ImHere, uma campanha digital tendo como alvo jovens americanos que têm o poder de votar e são ativos nas mídias sociais. A peça central da campanha era um curta-metragem, *A Chamada*, retratando o impacto negativo das políticas de imigração dos EUA em famílias de imigrantes. A intenção da campanha foi conscientizar e criar empatia e compaixão entre o público jovem. Com a ajuda das mídias sociais e do curta-metragem, a *Breakthrough* conectou-se diretamente com a

juventude em um contexto familiar aos jovens - por meio do compartilhamento de um pequeno vídeo filmado de forma a fazer com que seu público se visse representado nele. Culminando no dia da eleição, a campanha #ImHere mobilizou milhares de americanos em uma massa crítica de apoiadores e criou novas e poderosas conversas on-line que avançaram os direitos humanos das mulheres imigrantes na agenda nacional em um momento crucial da política americana.

2.4 Novos métodos para levar ajuda

O número de assinantes de telefonia móvel atingiu 6,8 bilhões globalmente em 2013. A taxa de penetração da telefonia móvel é de 96% na população mundial, sendo 128% nos países desenvolvidos e 89% nos países em desenvolvimento. Organizações de direitos humanos estão aproveitando esta grande penetração de telefones móveis a preços acessíveis no mercado, utilizando-os como ferramentas para impulsionar a ação local e culturalmente sensível. Aplicativos de celular, como o *Circle of 6*, nos Estados Unidos e na Índia, e o *Self Help*, no Nepal, ajudam as pessoas que se encontram em risco de violência por meio do envio de mensagens curtas de texto e dados de geolocalização para a polícia e para um grupo de familiares e amigos escolhidos a dedo, ao toque de um botão (KUMAR, 2013).

Da mesma forma, com o uso de plataformas digitais gratuitas e de código aberto como a Ushahidi, as pessoas podem criar formas de responsabilização em situações de crise. Inicialmente desenvolvido para a coleta e compartilhamento de dados confiáveis durante as violentas eleições quenianas de 2008, a Ushahidi desde então tem sido usada em várias situações de conflito e de catástrofes naturais, como o terremoto no Haiti, as enchentes no Paquistão e a violência na Síria. A Ushahidi permite que as organizações mapeiem relatos de testemunhas de violência apresentados on-line ou via telefone celular em tempo real. Na verdade, as novas tecnologias de mídia também enfrentam seus próprios desafios – pode ser difícil verificar a validade e autenticidade das denúncias. Plataformas como a Ushahidi respondem a este desafio empregando equipes de jornalistas cidadãos e ativistas para verificar os fatos no local. Além disso, os dispositivos com GPS podem ajudar a verificar a localização de uma denúncia, e séries de várias denúncias sobre o mesmo incidente propiciam mais detalhes e ajudam a corroborar as histórias.

O valor da colaboração e do poder cidadão de plataformas como a Ushahidi faz valer a pena a ocorrência de uma eventual falsa denúncia. Em países onde a mídia é prejudicada pela falta de acesso ou por restrições governamentais, mapas colaborativos podem criar transparência, responsabilização e um rápido remanejamento de recursos ao identificar pontos críticos de violência e o tipo de intervenção de que necessitam.

2.5 Transformando a maneira como as violações de direitos humanos são documentadas e monitoradas

Tradicionalmente, as organizações formais têm documentado, monitorado e reportado abusos de direitos humanos. Este sistema enfrenta desafios no tocante à representação precisa dos fatos, aos recursos financeiros, ao acesso a regiões onde

as violações estão ocorrendo e às limitações em termos de recursos humanos. Com câmeras leves e *smartphones*, qualquer cidadão interessado pode hoje documentar e relatar violações de direitos humanos. Raramente os cidadãos dependem de organizações de mídia, organizações não governamentais ou de organizações internacionais para se fazerem ouvir ou compartilhar suas histórias.

A organização sem fins lucrativos WITNESS tem aproveitado o poder do relato de histórias pessoais envolventes para a defesa de direitos humanos por meio de vídeos feitos por cidadãos como ferramentas integradas de campanha. Eles treinam cidadãos e ativistas ao redor do mundo para filmarem com segurança os abusos de direitos humanos. Essas histórias têm sido usadas como testemunhos perante comissões de direitos humanos, órgãos legislativos e órgãos executivos para levar os violadores de direitos humanos à justiça.

3 Riscos e desafios apresentados pelas tecnologias digitais

Enquanto as ferramentas digitais proporcionam maneiras eficientes, de baixo custo e inovadoras de fazer avançar a agenda de direitos humanos, elas mesmas podem perpetuar o abuso. As seções seguintes analisam como as novas tecnologias, por vezes, aumentam as desigualdades globais, violam a privacidade e ameaçam a segurança individual e organizacional.

3.1 *Os riscos de segurança e privacidade*

As tecnologias que proporcionam aos ativistas de direitos humanos em todo o mundo novas ferramentas para combater o abuso, expor a corrupção, mudar as políticas de governo e levar violadores de direitos humanos à justiça representam, ao mesmo tempo, riscos de segurança. Mídia social, blogs, celulares, vídeos e imagens podem ser apropriados pelos governos e atores não estatais como forma de vigilância, a fim de extrair informações delicadas, levantar dados pessoais dos cidadãos e interceptar comunicações. Conforme recentemente revelado em documentos da Agência de Segurança Nacional (NSA) vazados por Edward Snowden, o governo dos EUA tem tido envolvimento em atividades de levantamento de dados em massa e de vigilância em todo o mundo, tendo passado praticamente despercebido. No Egito, o ex-governo militar e o governo democrático recém-estabelecido já identificaram os ativistas on-line e os têm sob sua mira. Estas infrações relativas à privacidade e liberdade constituem uma grave ameaça para os defensores de direitos humanos. Embora as tecnologias digitais destinadas à criação e ao compartilhamento de informações – juntamente com as ferramentas desenvolvidas para a vigilância de massa – tenham avançado significativamente, as políticas e normas internacionais que regem a sua utilização foram tristemente deixadas para trás.

Ao mesmo tempo em que os cidadãos se tornam mais conscientes das violações globais de direitos humanos por meio de informações compartilhadas on-line, as tecnologias digitais podem, simultaneamente, perpetuar a violência. As tecnologias digitais capacitam os violadores de direitos humanos, tornando mais fácil a distribuição de pornografia infantil, o tráfico de seres humanos e a prática

da escravidão moderna. Um relatório de março de 2014 de Najat Maalla M'jid, Relatora Especial das Nações Unidas sobre a venda de crianças, prostituição infantil e pornografia infantil, adverte que as crianças estão em maior risco do que nunca de serem exploradas sexualmente ou vendidas on-line (CHILD..., 2014). O abuso digital não se limita às violações flagrantes de tráfico e escravidão – a cada dia, mulheres e minorias enfrentam assédio, intimidação e ameaças on-line.

O aumento do uso de tecnologias digitais para o levantamento de dados e a vigilância colocou empresas de tecnologia sob escrutínio público. Estas empresas enfrentam pressões e expectativas de transparência e respeito à privacidade de seus usuários. O direito à privacidade é um direito humano básico, e conforme as tecnologias evoluem, ativistas e organizações de direitos humanos de todo o mundo apelam para que seus governos criem políticas que garantam a transparência e a responsabilidade em se tratando de vigilância e coleta de dados pessoais dos seus cidadãos.

3.2 O abismo digital no acesso à tecnologia, informação e educação

Da mídia social para telefones celulares até tecnologias que podem ser vestidas junto ao corpo, a conectividade digital impulsiona a vida diária. Com a utilização generalizada das tecnologias de informação e comunicação, tendemos a ignorar o assustador abismo digital global. Na era digital, muitas das liberdades básicas e dos direitos humanos fundamentais estão intrinsecamente ligados ao direito ao acesso digital. Como resultado, as Nações Unidas declararam o acesso à Internet um direito humano básico (KRAVETS, 2013), devido à sua capacidade de fornecer acesso à informação, possibilitar a liberdade de expressão, permitir que os cidadãos participem do processo político de seu país e por permitir-lhes participar ativamente da vida cultural de suas comunidades.

E, no entanto, apenas 39% da população mundial tem acesso à Internet. Setenta e cinco por cento dos europeus estão on-line, enquanto apenas 16% dos africanos têm acesso à Internet (INTERNATIONAL TELECOMMUNICATION UNION, 2013).

O abismo digital também atravessa países desenvolvidos e aqueles em desenvolvimento, devido ao acesso limitado à tecnologia e aos baixos índices de alfabetização. Apenas 37% das mulheres no mundo estão on-line, contra 41% dos homens. Por conta de normas culturais locais em relação às mulheres, taxas de alfabetização e desigualdades de gênero, existe também uma diferença de gênero significativa no tocante ao acesso, mesmo quando as tecnologias digitais estão disponíveis na região. Conforme aponta Clara Vaz (2014), consultora de direitos da mulher, parte do desafio é a distribuição de informação com base em gênero. Os homens criam a maior parte do conteúdo on-line. Por exemplo, na enciclopédia *open source* Wikipedia, apenas 16% dos editores são mulheres – e elas contribuem com apenas 9% das mudanças de inserções na Wikipedia (LAM; UDUWAGE; et al., 2011); uma vez que a Wikipedia depende de voluntários para adicionar conteúdo, isso tem sérias implicações. Muitas vezes, as informações relativas à violência contra as mulheres estão ausentes ou imprecisas. Durante uma conferência de programadores

de computador (*hackathon*) organizada pela *Breakthrough* em dezembro de 2013, um grupo de ativistas e jornalistas identificou e editou um conjunto de inserções-chave na Wikipedia que havia deixado de fora informações importantes sobre a violência sexual contra as mulheres, como um artigo sobre as diretrizes a respeito de assédio sexual no local de trabalho na Índia e um artigo explicando o julgamento histórico de um caso de estupro.

A censura do governo e a política corporativa também limitam o acesso digital. Afinal, a censura do governo significa que as pessoas em todo o mundo não experimentam e acessam a Internet e as ferramentas digitais na mesma medida (MACKINNON de 2014). Em alguns casos, os governos nacionais e as grandes corporações controlam a maneira com que certas populações usam a Internet, resultando em desigualdade na liberdade de acesso à informação. Para operar em certos países, empresas como o Google têm que exercer autocensura e limitar algumas das informações acessíveis aos seus usuários.

4 Outros impactos no campo de direitos humanos

Esta seção considera alguns impactos adicionais que as tecnologias digitais possuem na melhoria do trabalho de defensores de direitos humanos, por meio de inovação, criatividade e colaboração entre os ativismos on-line e off-line.

4.1 Promovendo inovação para preencher o abismo digital

Em lugares onde o acesso à Internet é escasso, as restrições impulsionam a inovação de tal forma que celulares e rádios possam ser usados para gerar mudanças sociais. Gram Vaani, uma empresa de tecnologia baseada em Delhi, usou celulares para criar uma rede social alimentada pela comunidade. A empresa de celulares Vaani conta com um sistema de resposta de voz interativo e inteligente para o qual as pessoas podem ligar e gravar mensagens sobre a sua comunidade ou ouvir as mensagens deixadas por outros membros de sua comunidade.

Em dezembro de 2013, a *Breakthrough* fez uma parceria com a Vaani em Jharkhand, na Índia, para aumentar a conscientização sobre o impacto devastador do casamento precoce de meninas. Aproximadamente 223 pessoas ligaram para contribuir com conteúdo e outras 15.000 ligaram para ouvir estas mensagens. Compilações curtas das mensagens recebidas foram ao ar em oito episódios ao longo de um período de quatro meses. Semelhante a outras mídias sociais, o conteúdo da Vaani dá espaço para vários tipos de mensagens. Pessoas expressaram opiniões, compartilharam informações úteis sobre programas de governo relacionados ao casamento precoce e trocaram conteúdo de entretenimento, tais como histórias, poemas, dramas e músicas.

Desta forma, a rede de base comunitária Gram Vaani cria um sistema de responsabilização na medida em que as pessoas exigem acesso aos recursos necessários e conscientizam os políticos sobre os problemas que enfrentam, ao mesmo tempo gerando soluções baseadas no contexto da sua comunidade.

4.2 *Novas formas de apresentação da informação para gerar impacto*

Em um tempo em que o público digere regularmente informações enquanto rapidamente percorre os *tweets* de não mais de 140 caracteres cada, as organizações devem inovar continuamente para capturar e prender a atenção do público. Relatórios analíticos longos, análises de política pública e relatórios de pesquisa ainda são, certamente, maneiras relevantes para transmitir argumentos mais complexos e diversificados. Como resultado, as organizações devem integrar de forma criativa as ferramentas digitais em suas campanhas e entender as melhores maneiras de construir um argumento e atingir públicos que utilizam a gama de ferramentas à sua disposição.

Afinal, o mesmo relatório pode existir em diferentes formas. Com base no público que a organização espera atingir, o conteúdo deve ser adaptado para obter o máximo de audiência e compartilhamento. No passado, as organizações geravam relatórios que ficavam em seus escritórios como materiais impressos ou alojados em seus websites como documentos em PDF. A capacidade de apresentar informações de diversas formas e em formatos envolventes significa que as organizações podem agora partilhar os seus relatórios e pesquisas com um público ainda mais amplo, incluindo públicos que normalmente não procurariam relatórios publicados e distribuídos da forma tradicional. Recentemente, o Centro Barnard de Pesquisa sobre Mulheres publicou em seu site um relatório sobre o futuro do feminismo on-line. O Centro também criou um infográfico visualmente atraente com base em suas principais conclusões que pôde ser compartilhado em mídias sociais e gerou discussões on-line durante o evento de lançamento com o uso da hashtag #FemFuture no Twitter (MARTIN; VALENTI, 2013).

4.3 *Ação digital e ativismo presencial*

Campanhas de direitos humanos on-line muitas vezes são desprezadas como “ativismo de sofá” e criticadas por não se traduzirem em mudanças reais. No entanto, essa crítica considera que o ativismo digital substitui o ativismo presencial. Na realidade, o sucesso das campanhas de direitos humanos decorre de um equilíbrio entre conscientização on-line e ação off-line para causar um impacto social significativo. O estudo *Dinâmica do Engajamento em uma Causa*, de 2011, do Centro para a Comunicação de Impacto Social da Universidade de Georgetown, demonstrou que, enquanto o ativismo de mídia social ainda tem números mais baixos do que o ativismo tradicional, quase 6 em cada 10 americanos acreditam que as mídias sociais são importantes para trazer visibilidade e apoio às causas. Além disso, os “ativistas de sofá” se mostraram duas vezes mais propensos a se envolverem em atividades como voluntariado, doações e recrutamento de outras pessoas para uma causa. Seu apoio à mídia social complementou o ativismo off-line.

Embora um único vídeo possa capturar a atenção de milhões de espectadores on-line, a verdadeira mudança ocorre somente quando essa atenção é canalizada para uma ação significativa. Twitter, Facebook, YouTube e plataformas de petições

on-line como Avaaz e Change conscientizam e mobilizam a ação física, atuando como marcos ao longo do caminho da transformação social.

Da mesma forma, enquanto a *Breakthrough* envolveu mais de 130 milhões de pessoas e os nossos meios e ferramentas têm sido utilizados por organizações em todo o mundo, acreditamos firmemente na manutenção do nosso trabalho baseado em comunidades físicas. Por exemplo, na Índia, o acesso das mulheres ao transporte público é limitado devido ao assédio sexual e ao abuso que se dão de maneira desenfreada. A fim de incentivar as mulheres a recuperar os espaços públicos, a campanha “Embarque no Ônibus”, da *Breakthrough*, exortou as mulheres de Delhi que raramente usam ônibus a se juntarem a passageiras regulares de ônibus como um sinal de solidariedade em 8 de março de 2014. Nas semanas que antecederam o evento, a *Breakthrough* se apoiou fortemente nas mídias sociais, rádios e em *flash mobs* não apenas para espalhar a ideia e incentivar as mulheres a viajarem de ônibus, mas também para compartilhar as experiências de mulheres que enfrentaram assédio no transporte público. Ainda assim, a intenção subjacente era conduzir o nosso público à ação física e coletiva.

5 Conclusão

Os meios digitais transformaram fundamentalmente o cenário da defesa dos direitos humanos e as campanhas. Apesar dos graves riscos e desafios que essas tecnologias podem representar, o seu poder para impulsionar a mudança social não pode ser negado. Na medida em que as tecnologias digitais continuam a evoluir e se tornam onipresentes, os defensores de direitos humanos devem entendê-las, adotá-las e tirar proveito delas para preservar e promover os direitos humanos. A mídia digital pode reunir grupos de pessoas em um ambiente colaborativo para criar e sustentar uma mudança significativa. Pessoas que antes não se consideravam ativistas, tais como jornalistas, técnicos, cientistas, designers e especialistas em política, estão agora aplicando a inteligência coletiva para criar soluções globais para problemas críticos de direitos humanos que a nossa sociedade enfrenta. Estas colaborações se baseiam em criação compartilhada, ações coletivas e diálogo com o público que podem se multiplicar através da cultura popular e das mídias sociais para gerar a transformação a longo prazo que é necessária para a efetivação dos direitos humanos.

REFERÊNCIAS

Bibliografia e outras fontes

- CENTER FOR SOCIAL IMPACT COMMUNICATION. 2011. **Dynamics of Cause Engagement**, 22 Nov. Disponível em: <<http://csic.georgetown.edu/research/dynamics-of-cause-engagement>>. Último acesso em: 31 mar. 2014.
- CHILD trafficking, exploitation on the rise, warns UN expert. 2014. **UN News Center**, 13 mar. Disponível em: <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=47346&Cr=traffic&Cr1=abuse#.UzMdqK1dUr0>>. Último acesso em: 31 mar. 2014.
- CLEAVER, Harry. 1998. The Zapatista Effect: The internet and the rise of an alternativa political fabric. **Journal of International Affairs**, New York, v. 51, n. 2, p. 621-640. Disponível em: <<http://www.uff.br/ciberlegenda/ojs/index.php/revista/article/download/280/165>>. Último acesso em: 31 mar. 2014.
- GUGLIELMO, Connie. Apple's Supplier Labor Practices In China Scrutinized After Foxconn, Pegatron Reviews. **Forbes**, 12 Dec. 2013, Tech. Disponível em: <<http://www.forbes.com/sites/connieguglielmo/2013/12/12/apples-labor-practices-in-china-scrutinized-after-foxconn-pegatron-reviewed>>. Último acesso em: 31 mar. 2014.
- HARLOW, Summer; GUO, Lei. 2014. Will the Revolution be Tweeted or Facebooked? Using Digital Communication Tools in Immigrant Activism. **Journal of Computer-Mediated Communication**, doi: 10.1111/jcc4.12062. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/jcc4.12062/abstract>>. Último acesso em: 31 mar. 2014.
- INTERNATIONAL TELECOMMUNICATION UNION. 2013. **The World in 2013: ICT Facts and Figures**, Feb. Disponível em: <<http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/facts/ICTFactsFigures2013-e.pdf>>. Último acesso em: 31 mar. 2014.
- JOHN, Arit. 2013. The Year in #SolidarityIsForWhiteWomen and Twitter Feminism. **The Wire**, 31 Dec. Disponível em: <<http://www.thewire.com/culture/2013/12/year-solidarityisforwhitewomen-and-twitter-feminism/356583>>. Último acesso em: 31 mar. 2014.
- KRAVETS, David. 2013. U.N. Report Declares Internet Access a Human Right. **Wired**, 3 jun. Disponível em: <<http://www.wired.com/threatlevel/2011/06/internet-a-human-right>>. Último acesso em: 31 mar. 2014.
- KUMAR, Ravi. 2013. Young People Use Tech to End Violence Against Women in Nepal. **Huffington Post**, 18 jul. Impact. Disponível em: <http://www.huffingtonpost.com/ravi-kumar/young-people-use-tech-to-_b_3612004.html>. Último acesso em: 31 mar. 2014.
- LAM, Shayong K.; UDUWAGE, Anuradha; DONG, Zhenhua; SEN, Shilad; MUSICANT, David R.; TERVEEN, Loren; RIEDL, John. 2011. WP: clubhouse?: An Exploration of Wikipedia's Gender Imbalance. **Proceedings of the 7th International Symposium on Wikis and Open Collaboration**, Mountainview, p. 1-10. Disponível em: <<http://files.grouplens.org/papers/wp-gender-wikisym2011.pdf>>. Último acesso em: 31 mar. 2014.

- MACKINNON, Rebecca. 2014. Playing Favorites. **Guernica**, 3 Feb, Features. Disponível em: <<http://www.guernicamag.com/features/playing-favorites>>. Último acesso em: 31 mar. 2014.
- MARTIN, Courtney E.; VALENTI, Vanessa. n/d. #FemFurture: Online Revolution. **Barnard Center for Research on Women**, New York, v. 8. Disponível em: <<http://bcrw.barnard.edu/publications/femfuture-online-revolution>>. Último acesso em: 31 mar. 2014.
- MARTINEZ-TORRES, Maria Elena. 2001. Civil Society, the Internet, and the Zapatistas. **Peace Review: A journal of Social Justice**, San Francisco, v. 13, n. 3, p. 347-355. Disponível em: <<http://globalalternatives.org/files/MartinezTorresZapatistas.pdf>>. Último acesso em: 31 mar. 2014.
- SANDLER, Joanne. 2013. The Online Terrain for Women's Rights. **Global Information Society Watch**, Women's Rights, Gender and ICTs. Disponível em: <http://www.giswatch.org/en/report-introduction/online-terrain-women-s-rights>. Último acesso em: 31 mar. 2014.
- VAZ, Clara. 2014. Women's Voices in Social Media: Challenges, opportunities and legislation. **Fem2pt0**, 7 mar. Disponível em: <<http://www.fem2pt0.com/?p=20694>>. Último acesso em: 31 mar. 2014.
- WOMEN, ACTION, & THE MEDIA (WAM!). **Facebook Agreement Statement**. 28 May 2013. Disponível em: <<http://www.womenactionmedia.org/fb agreement>>. Último acesso em: 31 mar. 2014.



SOPHEAP CHAK

Sopheap Chak é diretora executiva do *Cambodian Center for Human Rights (CCHR)*, possui graduação em Relações Internacionais e Economia, e mestrado em Estudos sobre Paz Internacional pela Universidade Internacional do Japão. Como liderança cambojana e blogueira em direitos humanos, ela colabora com *Future Challenges* e com *Global Voices Online*.

Email: chaksopheap@cchrcambodia.org

RESUMO

Este artigo analisa o impacto das novas TIC (tecnologias de informação e comunicação) no ativismo no Camboja e seus efeitos nas organizações de direitos humanos, baseando-se em experiências da CCHR - *Cambodian Center for Human Rights*. Inicialmente examina o contexto das novas TIC e a situação da liberdade de expressão no Camboja. Posteriormente, é avaliado o impacto das novas TIC no país, em especial, o impacto sobre o ativismo. É então abordado o papel das organizações de direitos humanos na era da mídia digital e, finalmente, é cogitado o futuro do ativismo online no Camboja. Essencialmente, este artigo sustenta que, enquanto permanece a necessidade crucial das organizações de direitos humanos se engajarem em formas tradicionais de ação, as TIC moldaram uma nova era de ativismo online, à qual as organizações devem responder.

Original em inglês. Traduzido por Akemi Kamimura.

Recebido em março de 2014.

PALAVRAS-CHAVE

TIC – Direitos humanos – Ativismo on-line – Liberdade de expressão – Acesso à informação – Camboja



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível *online* em <http://conectas.org/pt/acoes/sur>.

INFLUÊNCIA DAS NOVAS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO NO ATIVISMO NO CAMBOJA

Sopheap Chak

1 Introdução

As novas tecnologias de informação e comunicação (TIC) são cada vez mais reconhecidas como tendo uma influência potencialmente positiva sobre o ativismo no mundo em desenvolvimento. Isto é particularmente verdadeiro para o Camboja, onde as formas tradicionais de mídia são rigorosamente censuradas e as liberdades fundamentais frequentemente negadas. A crescente penetração da internet e o desenvolvimento de novas TIC têm contribuído para o aumento da participação da juventude no ativismo social, político e econômico. Embora as TIC ainda não estejam disponíveis para todos, elas são essenciais, proporcionando o necessário acesso à informação, recursos e a mais ampla comunidade internacional.

No Camboja, o ativismo online como uma forma de engajamento é fundamental tendo em vista a falta de educação cívica e abusos generalizados de direitos humanos. Governado por um dos mais antigos líderes no poder no mundo, o país sofre com generalizadas apropriações de terras por poderosas elites, supressão dos direitos de trabalhadores e excessos das forças de segurança para reprimir distúrbios. Embora o Camboja tenha uma das mais baixas taxas de penetração da internet no Sudeste da Ásia, os cidadãos marginalizados estão cada vez mais utilizando o ativismo online para confrontar esses abusos. Apesar das preocupações de que a censura da internet possa se tornar uma realidade, o ativismo online continuará a desempenhar um papel importante no país.

Embora as novas TIC tenham um impacto altamente positivo no ativismo online, há também efeitos nas organizações de direitos humanos, tais como o *Cambodian Center for Human Rights* (CCHR), uma organização não-governamental independente, que trabalha para promover e proteger a democracia e o respeito pelos direitos humanos em todo o Camboja. As novas TIC também têm impactado os métodos e táticas tradicionalmente empregados por outras organizações. Tal

como acontece com ativistas individuais, as organizações de direitos humanos também desfrutam dos benefícios de novas TIC e da velocidade e eficiência com que a informação pode ser compartilhada. No entanto, especialmente em países em desenvolvimento onde as TIC não são disponíveis para todos, as organizações precisam ter em mente a importância de formas tradicionais de ação, assim como considerar os riscos envolvidos na comunicação online.

Este artigo procura explorar o efeito que as novas TIC têm tido sobre o ativismo no Camboja. A primeira seção discute o contexto das TIC no país e a segunda, o impacto que as novas TIC têm tido sobre os direitos humanos, sociais e ativismo político. A terceira seção examina o papel das organizações de direitos humanos no contexto de ativismo digital, enquanto a conclusão considera o futuro do ativismo online no Camboja.

2 TIC no Camboja

2.1 Acesso às TIC limitado, mas em rápido crescimento

A convulsão social e política na turbulenta história do Camboja tornaram impossível os esforços iniciais de utilização das novas TIC; o Khmer Vermelho destruiu a infraestrutura vital do país, inclusive de telecomunicações. No entanto, nos últimos anos, o governo tem sido proativo em permitir ao setor privado o fornecimento de serviços de telefonia móvel. Um relatório de 2004 da Comissão Econômica e Social para a Ásia e o Pacífico das Nações Unidas observou que o Camboja se tornou o primeiro país do mundo a ter mais celulares que telefones fixos (UNITED NATIONS, 2004, p. 60). Esses esforços tiveram um efeito considerável: de acordo com o Ministério dos Correios e Telecomunicações, as assinaturas de telefonia móvel ultrapassaram 20 milhões em 2012, superando a população de aproximadamente 15 milhões (RENZENBRINK, 2013).

Embora o Camboja sofra com uma das mais baixas taxas de penetração da internet no Sudeste da Ásia, houve uma rápida proliferação de usuários de internet nos últimos anos, especialmente desde o surgimento de serviços de banda larga sem fio em 2006. De acordo com estimativas recentes, 18% da população tem acesso e utiliza a internet, um aumento de 17,5% em relação a 2009 (CAMBODIAN CENTER FOR HUMAN RIGHTS, 2013a, p. 1). O aumento do acesso à internet resulta em maior acesso às mídias sociais e novas mídias, ferramentas para o ativismo online. Camboja tem cerca de 1,12 milhões de usuários do Facebook, com 1.100 novos usuários a cada dia (SOCIAL MEDIA CAMBODIA, 2014). Embora alguns fatores, tais como cambojanos com múltiplas contas de Facebook e estrangeiros residentes no país, sem dúvida distorçam esses números, as estatísticas indicam que uma proporção crescente de cambojanos tem acesso às mídias sociais, da qual 50% têm entre 18 e 24 anos (SOCIAL MEDIA CAMBODIA, 2014). Embora menos popular do que o Facebook no Camboja, o Twitter também tem contribuído para o crescente ativismo online e foi usado durante as eleições gerais de 2013 e protestos posteriores para rapidamente difundir informações.

Apesar de tais estatísticas animadoras, ainda há um enorme fosso digital entre áreas urbanas e rurais. Somando-se aos custos envolvidos na compra de equipamentos

técnicos, a falta de eletricidade e de acesso a computador significa que o acesso às novas TIC é bastante concentrado nos centros urbanos. Essa é uma questão importante, tendo em vista que 79,8% da população do Camboja é rural (UN DATA, 2014). No entanto, devido ao preço acessível de telefones celulares, os habitantes da maioria das áreas rurais e atingidas pela pobreza no Camboja estão cada vez mais usando a tecnologia de mensagens de texto. Além disso, a crescente popularidade dos *smartphones* e a expansão gradual da cobertura 3G no país permitem que muitos daqueles em áreas remotas possam acessar a internet, sem o custo de comprar um computador.

2.2 *Mídia tradicional bloqueada*

Novas TIC são cruciais para o Camboja, considerando o forte controle do governo sobre as formas tradicionais de mídia. A censura rigorosa é comum, apesar das garantias do direito à liberdade de expressão no direito cambojano e internacional. O artigo 41 da Constituição do Camboja afirma especificamente que todos os cidadãos têm direito à liberdade de expressão e, em 1992, o Camboja ratificou o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos.

As leis que regulam os meios de comunicação no Camboja são vagas, aplicadas de forma desigual e sufocam o direito à liberdade de expressão (CAMBODIAN CENTER FOR HUMAN RIGHTS, 2014a, p. 4). Jornais, emissoras de rádio e televisão requerem uma licença do Ministério de Informação, efetivamente fornecendo ao governo a jurisdição total sobre essas mídias. Em 2012, o relatório do *Committee for Free and Fair Elections in Cambodia* (COMFREL) confirmou que todas as onze emissoras de TV e mais de 100 estações de rádio são de propriedade do próprio governo ou de filiados ao partido no poder (THE COMMITTEE FOR FREE AND FAIR ELECTIONS IN CAMBODIA, 2012, p. 30). Apenas quatro estações de rádio independentes foram identificadas.¹ Da mesma forma, a *Freedom House* chegou a conclusões semelhantes quanto aos jornais de língua khmer, considerando a imprensa do Camboja como “não-livre” (FREEDOM HOUSE, 2013a). Essa censura rigorosa torna as novas TIC os únicos meios de acesso a opiniões dissidentes e livres de influência do poder executivo.

2.3 *Novas mídias: um espaço para proteger da censura*

Ao contrário da mídia tradicional, as novas mídias no Camboja gozam de relativa liberdade, especialmente considerando outros países da região, como Tailândia e Mianmar, notórios pela censura na internet. No entanto, apesar dessa relativa liberdade e da *Freedom House* considerar a internet no Camboja como “parcialmente livre” (FREEDOM HOUSE, 2013b), o governo tem feito tentativas esporádicas de controlar o uso da internet. Por exemplo, em novembro de 2012, o governo emitiu uma circular exigindo o fechamento de todos os cibercafés a 500 metros de estabelecimentos de ensino - efetivamente todos os cibercafés existentes. A proibição proposta acabou sendo revertida em dezembro de 2012 devido ao clamor popular.

Também é relatado que o governo tem rotineiramente solicitado aos Provedores de Serviços de Internet (ISP) o bloqueio de determinados sites, em especial aqueles críticos ao governo, como o blog *Khmerization*, que é inacessível em determinados

provedores. Além disso, em dois casos, pessoas foram ameaçadas de serem processadas por difamação por criticar a polícia no Facebook.² Mais recentemente, Duong Zorida, atriz e apresentadora de TV, foi condenada sob a acusação de difamação devido a uma discussão no Facebook com outra proprietária de salão. Esse caso ressalta a disposição dos tribunais para criminalizar o conteúdo online (CAMBODIAN CENTER FOR HUMAN RIGHTS, 2014b, p. 3). A possibilidade de prisão pode levar alguns blogueiros e usuários de mídia social à autocensura devido ao medo de represálias (CAMBODIAN CENTER FOR HUMAN RIGHTS, 2013c, p. 3).

Outro motivo de preocupação é a iminente lei de crimes na internet, a primeira dessa categoria no Camboja, anunciada em maio de 2012 e susceptível de ser aprovada no primeiro semestre de 2014. De acordo com o governo, a lei está sendo elaborada unicamente para proteger os usuários de internet de hackers e da destruição de dados online, em conformidade com orientações da União Europeia. No entanto, foram negadas as solicitações da sociedade civil para analisar o projeto a fim de assegurar que não interfira no direito à liberdade de expressão (CAMBODIAN CENTER FOR HUMAN RIGHTS, 2014b, p. 1) e há preocupações de que a lei será usada como mais uma ferramenta a serviço da censura praticada pelo governo, sobretudo pelo fato de o vice-primeiro-ministro Sok An dizer que a lei foi redigida para pôr fim à difusão de “informações falsas”.

3 Impacto das TIC no Camboja

Novas TIC oferecem uma ampla gama de oportunidades para defender a democracia e os direitos humanos. A comunicação digital tem o potencial de melhorar a transparência e a prestação de contas, uma vez que os indivíduos são capazes de acessar informações mais fácil e rapidamente; compartilhar informações sobre violações de direitos humanos e os métodos de resistência; expressar suas preocupações; e acessar uma audiência internacional mais ampla (CAMBODIAN CENTER FOR HUMAN RIGHTS, 2012, p. 14).

3.1 Acesso e compartilhamento de informações diversas e independentes

As novas TIC têm o potencial de influenciar o ativismo através da capacidade de compartilhar e acessar informações instantaneamente. A internet oferece aos usuários acesso a uma riqueza de conhecimentos e recursos. Todos os grandes jornais e programas de rádio no Camboja têm websites completos, em que transmissões, artigos e vídeos podem ser acessados. Eles também estão frequentemente ligados a plataformas de mídias sociais como o Facebook, Twitter e YouTube, por meio dos quais mais notícias são disseminadas. Isso também vale para os jornais independentes, como *The Cambodia Daily* e *The Phnom Penh Post*, permitindo aos usuários de internet maior acesso à informação imparcial.

Além disso, os avanços nos telefones celulares e outros dispositivos com capacidade de vídeo e fotografia permitiram aos ativistas online documentarem e registrarem as violações de direitos humanos e compartilhá-las online. Uma vez

que essa informação é disseminada, tem o potencial de se tornar viral, o que é impossível evitar (KHOURY, 2011, p. 80-83). Esse fenômeno tem se tornado cada vez mais recorrente no Camboja e violações são frequentemente postadas na internet. Surya P. Subedi, Relator Especial das Nações Unidas sobre a situação dos direitos humanos no Camboja, observou: “o acesso a vídeos online de incidentes de tiros e despejos forçados aumentou [...] na medida em que tem progredido o uso das mídias sociais e a capacidade de gravar tais incidentes e prontamente exibi-los na internet” (UNITED NATIONS, 2012, p. 49).

Um exemplo notável é o venerável Luon Sovath, um monge budista cambojano que tem documentado com sucesso violações dos direitos humanos em todo o país usando seu telefone celular. Apesar de ser regularmente ameaçado e até mesmo detido, Sovath, também conhecido como o “monge multimídia”, tornou-se uma presença de destaque em grandes protestos sobre terras e despejos. Em 2009, quando as autoridades locais despejaram à força moradores de suas casas na província de Siem Reap, Sovath captou em seu celular vídeo da polícia atirando em moradores indefesos e submeteu a filmagem para uma ONG local de direitos humanos (CAMBODIAN CENTER FOR HUMAN RIGHTS, 2013b, p. 24). É difícil negar essas provas colhidas, o que reforça a responsabilização pelas violações.

3.2 Mobilização e organização da oposição

O principal efeito das novas TIC sobre o ativismo no Camboja é que elas têm sido usadas como uma ferramenta de organização eficaz. Como observado anteriormente, a maioria dos cambojanos - mesmo aqueles que vivem em áreas rurais - possuem telefones celulares; assim, o SMS tornou-se um meio generalizado de comunicação no Camboja e está se tornando uma ferramenta indispensável de advocacy.

A organização eficaz através das mídias sociais foi evidenciada durante o período de preparação para as eleições gerais de 2013. Apesar de ter recursos limitados, o Partido para o Resgate Nacional do Camboja (CNRP, em inglês), por meio das mídias sociais, foi capaz de reunir vastas multidões para defender a mudança política. De acordo com Mu Sochua, parlamentar do CNRP, “todos os dias foram mobilizados de 85 a 90 por cento da juventude [CNRP] nas áreas urbanas, e todos organizados no Facebook” (WILLEMYSNS, 2013). Apesar das alegações de irregularidades eleitorais, a oposição obteve ganhos significativos na Assembleia Nacional, conquistando 55 de 123 assentos, provavelmente devido à sua estratégia de organização.

3.3 Produzindo novas formas de ativismo

Camboja tem uma comunidade de blogs em expansão, conhecido como “cloggers”, que utilizam blogs para o exercício das liberdades que são negadas na mídia convencional. Salientando a difusão dos blogs no Camboja, em 2012 ocorreu o BlogFest Ásia, que foi organizado em Siem Reap (BLOGFEST ASIA, 2012). Além disso, devido ao desenvolvimento tardio do *Khmer Unicode* (fonte de computador para a língua khmer), a maioria dos blogs no Camboja continuam a ser escritos em inglês, proporcionando maior acessibilidade para a comunidade internacional.

As formas comuns de protestos online são os blogs de campanha e petições online, que se tornaram uma ferramenta de advocacy popular. No Camboja, o renomado blog “*Save Boeung Kak*” disponibiliza atualizações sobre o desenvolvimento no Lago Boeung Kak em Phnom Penh, onde tem ocorrido inúmeras violações de direitos à terra. Além disso o blog convida os visitantes a assinar uma petição exigindo uma compensação para as vítimas do despejo, assim como a suspensão de contínuas violações do direito à terra no Camboja (SAVE BOEUNG KAK, 2014).

No Camboja, as redes de computadores e o anonimato da internet levaram a uma outra forma, mais controversa, de ativismo dirigido ao governo, conhecido como “hacktivismo”. Esses ataques tem sido liderados por *Anonymous Cambodia*, uma ramificação da conhecida rede internacional. No dia 15 de setembro de 2013, *Anonymous Cambodia* “declarou guerra” ao partido no poder em resposta a violentos confrontos pós-eleitorais. Eles já lançaram numerosos ataques distribuídos de negação do serviço (DDoS, *Distributed Denial of Service*) contra vários sites do governo. Embora o hacktivismo como uma forma eficaz ou mesmo legal de ativismo tem sido amplamente debatido na literatura, isso nos leva a considerar como a tecnologia transforma o ativismo transnacional “comum” (WONG; BROWN, 2013, p. 1016).

Apesar de a mídia digital no Camboja ainda ser largamente utilizada para fins de entretenimento, nos últimos anos as TIC têm tido um impacto crescente sobre o ativismo online. Nesse contexto, muitos comentaristas já questionaram se o Camboja verá sua própria “Primavera”. Escrevendo para Al Jazeera, o ex-presidente da CCHR, Ou Virak, argumenta que:

Todos os ingredientes necessários [para uma “primavera”] estão presentes. Primeiro, há uma das populações mais jovens do mundo [...] Em segundo lugar, uma urbanização muito rápida tem ocorrido ao longo da última década [...] com o crescimento econômico, ampla disponibilidade de smartphones baratos, cobertura de internet e mais de um milhão de usuários do Facebook, os cidadãos cambojanos estão cada vez mais ansiosos para se expressarem.

(VIRAK, 2014)

Embora ele conclua que o Camboja não esteja completamente pronto para uma “primavera”, a presença dos fatores “necessários” para tal evento indica o enorme potencial de impacto das novas TIC e novas mídias para o país no futuro, visto que o acesso a tais tecnologias continua a aumentar.

4 O papel das organizações de direitos humanos na era das novas mídias

Como relatado anteriormente, as novas TIC permitiram aos jovens cambojanos acessarem e compartilharem informações sobre violações de direitos humanos e apoiarem publicamente mudanças. Tendo em vista que os indivíduos agora podem acessar informações e se organizar de forma autônoma por meio de redes sociais, o papel das organizações de direitos humanos neste contexto de mudança deve ser criticamente reexaminado.

4.1 *Novas oportunidades para defesa dos direitos humanos*

As TIC e a internet em particular têm permitido às ONGs divulgarem informações e enfatizarem as violações de direitos humanos com rapidez para um público mais amplo. A CCHR, por exemplo, divulga todas suas publicações nos sites da CCHR e da *Sithi* e através das mídias sociais para seus 126 mil fãs no Facebook e 3.869 seguidores no Twitter.³ Compartilhar informações através das mídias sociais também permite às organizações atingir um público internacional. Entre os seguidores da CCHR no Facebook, 63% são do Camboja, 13,4% da Indonésia, 7,3% do Vietnã e 2,8% de Laos.⁴ Além de utilizar as mídias sociais, o Projeto da CCHR de Defensores de Direitos Humanos criou um aplicativo para smartphone que serve como uma fonte de informação jurídica que fornece fichas técnicas, análise de casos, guias de passo-a-passo e respostas a perguntas frequentes sobre as mais graves ameaças legais à sociedade civil. O compartilhamento de informações online não só garante que isso atinja um público maior, mas também permite a redução de gastos dentro de uma organização: em vez de ser impresso, pode ser compartilhado online. Além disso, blogs e mídias sociais permitem que uma maior audiência online se envolva ativamente com organizações de direitos humanos, visto que os usuários de mídias sociais podem facilmente compartilhar petições e comentários em posts. Isso também permite aos seguidores terem uma experiência interativa com organizações que sejam capazes de responder aos comentários.

Com o advento do ativismo online, existe agora um espaço para organizações de direitos humanos fornecerem capacitação para ativistas online. CCHR adaptou-se para atender a essa necessidade com o *Sithi Hub*, um espaço físico que proporciona uma plataforma em que jovens inovadores e defensores de direitos humanos podem convergir, compartilhar ideias e trocar informações sobre a utilização das TIC para os direitos humanos. CCHR também capacita membros do *Sithi Hub* por meio de atividades de treinamento e formação relacionadas com as novas TIC e ferramentas para registro e compartilhamento de informações sobre direitos humanos. Por exemplo, em dezembro de 2013, os membros do *Sithi Hub* receberam treinamento sobre estratégias de uso do Facebook para os direitos humanos. Jovens ativistas também podem baixar recursos de TIC para aprimorar sua capacidade, como o *Social Media Best Practices Booklet for Activists* (SITHI HUB, 2013).

4.2 *Deficiências das TIC*

Com a velocidade em que a informação é agora difundida online e via SMS, declarações e comunicados de imprensa emitidos por organizações de direitos humanos já não são notícias de última hora. No entanto, a rapidez com que a informação é compartilhada gera um risco de imprecisão. Por exemplo, em fevereiro de 2014, durante uma audiência para determinar a fiança para 21 trabalhadores e defensores de direitos humanos que foram presos no mês anterior durante os protestos de trabalhadores do setor vestuário, um indivíduo tuitou que todos seriam soltos antes mesmo do julgamento pelos juízes, quando na verdade não foi concedida fiança a nenhum. Como as pessoas confiaram naquele que tuitou a informação, essa informação incorreta foi retuitada várias vezes. É importante observar que a informação compartilhada online muitas vezes pode não

ser confiável, e ainda há uma necessidade de relatórios e análises para averiguação mais aprofundada e detalhada por organizações de direitos humanos.

Além disso, embora o Facebook e outras formas de mídia digital sejam eficazes na divulgação de informações, eles não podem substituir a construção de um movimento e planejamento estratégico (VIRAK, 2014). O ativismo deve ser tomado como um todo; não deve haver nenhuma diferenciação entre ativismo tradicional e digital, eles devem aprimorar um ao outro (KHOURY, 2011, p. 84), ao invés de tornar o outro redundante. Como tal, a CCHR utiliza ambas formas de ação, tradicionais e novas, para garantir o maior impacto possível. Por exemplo, CCHR ainda usa a radiodifusão como uma forma eficaz de alertar sobre questões de direitos humanos que afetam pessoas em todo o país; estima-se que as sete estações de rádio utilizadas pela CCHR têm um público potencial combinado de até 85% da população do Camboja (CAMBODIAN CENTER FOR HUMAN RIGHTS, 2012, p. 7).

Também é vital que as organizações considerem quem se beneficia com suas ações. Formas tradicionais de ação da CCHR, centradas na produção de relatórios detalhados e análises, são necessárias e úteis para profissionais, acadêmicos e outras ONGs, mas não são tão úteis para engajar o público em geral. Por outro lado, as mais recentes formas de ação da CCHR, como o compartilhamento de vídeos, folhetos e fichas informativas via mídias sociais, não sógarante o engajamento, mas também que informações vitais sejam divulgadas a um público muito mais amplo.

Além disso, organizações de direitos humanos devem considerar as consequências e os riscos envolvidos com a utilização das TIC e refletir sobre como elas podem ajudar a aumentar a segurança online de ativistas. Meios digitais de comunicação não podem garantir que informações sensíveis relacionadas a violações de direitos humanos e potenciais perpetradores permaneçam privadas e seguras, especialmente quando usadas por ativistas que podem ter sido alvo de vigilância por parte das autoridades. Embora os ativistas no Camboja considerem sua segurança física, a segurança digital é muitas vezes esquecida. Assim, é necessário que as organizações forneçam sensibilização e formação sobre como proteger comunicações e armazenamento de dados digitais sensíveis.

Por fim, junto com uma crescente utilização da internet e mídias sociais vem o potencial de rápida propagação de ameaças e discursos ofensivos ou racistas, graças ao anonimato oferecido pela internet. Por exemplo, o Presidente da CCHR Ou Virak recebeu ameaças de morte depois que a CCHR divulgou uma carta aberta online que condenou os comentários depreciativos feitos em um discurso do líder do CNRP Sam Rainsy em relação às mulheres e à comunidade vietnamita no Camboja. O anonimato da internet e de mídias sociais possibilitou racistas ferrenhos transmitirem com velocidade alarmante suas opiniões xenófobas em reação à carta e levou a uma campanha de difamação pessoal contra Virak.

5 Conclusão

O avanço das novas TIC no Camboja teve um efeito mobilizador entre uma população em grande parte jovem em um ambiente marcado por abusos generalizados de direitos humanos. A internet permitiu que os cambojanos defendam mudanças ativamente online através de várias formas, incluindo blogs, petições online e hacktivismo. As

novas mídias têm fortalecido os cidadãos para acessarem informação, expressarem-se, e participarem do debate público mais do que nunca (UNITED NATIONS IN CAMBODIA, 2011). O efeito das TIC sobre o ativismo online tem o potencial de quebrar as barreiras tradicionais e alcançar novas fronteiras para liberdade de expressão (CAMBODIAN CENTER FOR HUMAN RIGHTS, 2013b, p. 22).

O futuro do ativismo online no Camboja enfrenta vários desafios, sendo o maior deles a iminência da Lei de Crimes na internet, que tem o potencial de violar gravemente o direito dos cidadãos à liberdade de expressão e proporcionar ao governo uma base jurídica para reprimir ativistas online. Além disso, para o ativismo online avançar é de grande importância que o fosso digital entre as áreas urbanas e rurais seja superado. Isso é particularmente verdadeiro quando se considera que muitas das mais graves violações de direitos humanos, especialmente aquelas relacionadas à terra, ocorrem em áreas rurais remotas.

Embora seja difícil medir os impactos tangíveis da utilização de TIC sobre os direitos humanos, pode-se dizer que, a julgar pela proliferação de usuários do Facebook no Camboja, é inegável que as TIC e mídias sociais desempenham um papel intrínseco na vida de muitos jovens cambojanos. Assim, a comunidade de direitos humanos não pode ignorar o enorme potencial das TIC como instrumento de advocacy; se as organizações desejam avançar, elas devem garantir que sejam adotadas estratégias que apoiem e aumentem a capacidade dos ativistas online.

REFERÊNCIAS

Bibliografia e outras fontes

- ABBOTT, Jason. 2013. Introduction: Assessing the Social and Political Impact of the Internet and New Social Media in Asia. **Journal of Contemporary Asia**, Kentucky, v. 43, n. 4, p. 579-590. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00472336.2013.785698#.UxGWwfTV9Ds>>. Último acesso em: 1 mar. 2014.
- BLOGFEST ASIA. 2012. Bloggers Discuss Internet Freedom at 2012 BlogFest in Cambodia. Siem Reap. Disponível em: <<http://2012.blogfest.asia/>>. Último acesso em: 1 mar. 2014.
- BROWN, Peter; WONG, Wendy. 2013. E-Bandits in Global Activism: WikiLeaks, Anonymous, and the Politics of No One. **Perspectives on Politics**, Washington, v. 11, n. 4, p. 1015-1033. Disponível em: <<http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=9122029>>. Último acesso em: 1 mar. 2014.
- CAMBODIAN CENTER FOR HUMAN RIGHTS. 2012. **New Media and the Promotion of Human Rights in Cambodia**. Phnom Penh. Disponível em: <http://www.cchrcambodia.org/admin/media/report/report/english/2012_07_24_New_Media_and_the_Promotion_of_Human_Rights_in_Cambodia_ENG.pdf>. Último acesso em: 1 mar. 2014.
- _____. 2013a. **Freedom of Expression and Internet Censorship in Cambodia**. Phnom

- Penh, Apr. Disponível em: <<http://www.cchrcambodia.org/admin/media/analysis/analysis/english/2013-04-29-Internet-Censorship-Briefing-Note-eng.pdf>>. Último acesso em: 1 mar. 2014.
- _____. 2013b. **Repression of Expression: The state of free speech in Cambodia.** Phnom Penh. Disponível em: <http://www.cchrcambodia.org/admin/media/report/report/english/2013_09_19_CCHR_FoEx_Report_Repression_of_Expression_The_State_of_Free_Speech%20in_Cambodia_EN.pdf>. Último acesso em: 1 mar. 2014.
- _____. 2013c. **Policy Brief: Freedom of Expression in the Kingdom.** Phnom Penh, Dec. Disponível em: <http://www.cchrcambodia.org/admin/media/analysis/analysis/english/Policy_Brief_Freedom_of_Expression_in_the_Kingdom_eng.pdf>. Último acesso em: 1 mar. 2014.
- _____. 2014a. **Media regulation and freedom of expression in Cambodia.** Phnom Penh, Feb. Disponível em: <http://www.cchrcambodia.org/admin/media/analysis/analysis/english/2014_02_13_CCHR_Briefing_Note_Media_Regulation_in_Cambodia_ENG.pdf>. Último acesso em: 4 mar. 2014.
- _____. 2014b. **Cyber Laws: Tools for Protecting or Restricting Freedom of Expression?** Phnom Penh, Feb. Disponível em: <http://www.cchrcambodia.org/index_old.php?url=media/media.php&p=analysis_detail.php&anid=51&id=5>. Último acesso em: 1 mar. 2014.
- CHAK, Sopheap. 2010. Mobile Technology Gives Cambodians a Voice. **Sopheap Focus.** Disponível em: <<http://sopheapfocus.com/index.php/2010/04/mobile-technology-gives-cambodians-a-voice/>>. Último acesso em: 1 mar. 2014.
- EQUAL ACCESS. 2014. **Country Programs: Cambodia.** San Francisco. Disponível em: <<http://www.equalaccess.org/country-programs/cambodia/>>. Último acesso em: 1 mar. 2014.
- FREEDOM HOUSE. 2013a. **Cambodia: Freedom of the Press 2013.** Washington. Disponível em: <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-press/2013/cambodia#.Uw66qPR_tWt>. Último acesso em: 1 mar. 2014.
- _____. 2013b. **Cambodia: Freedom on the Net 2013.** Washington. Disponível em: <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-net/2013/cambodia#.Uw7C2fR_tWt>. Último acesso em: 1 mar. 2014.
- KHOURY, Doreen. 2011. Social media and the revolutions: How the internet revived the Arab public sphere and digitalized activism. **Perspectives special issue**, New York, p. 80-85. Disponível em: <http://lb.boell.org/sites/default/files/perspectives_-_issue_2.pdf>. Último acesso em: 1 mar. 2014.
- PALATINO, Mong. 2012. Cambodia's "War" On Internet Cafes. **The Diplomat**, Tokyo, 27 Dec. 2012, ASEAN Beat. Disponível em: <<http://thediplomat.com/2012/12/cambodias-war-on-internet-cafes/>>. Último acesso em: 4 mar. 2014.
- RENZENBRINK, Anne. 2013. Investment options for Cambodian telcos. **The Phnom Penh Post**, Phnom Penh, 20 Feb. Business. Disponível em: <<http://www.phnompenhpost.com/business/investment-options-cambodian-telcos>>. Último acesso em: 1 mar. 2014.
- SAVE BOEUNG KAK. 2014. **Save Boueng Kak Campaign: Join us!** Phnom Penh. Disponível em: <<http://saveboeungkak.wordpress.com/>>. Último acesso em: 1 mar. 2014.
- SITHI. 2014. **Sithi Hub.** Phnom Penh. Disponível em: <<http://sithi.org/hub/index.php?ln=en>>. Último acesso em: 1 mar. 2014.

- SOCIAL MEDIA CAMBODIA. 2014. In **Cambodia?**. Disponível em: <<http://www.socialmediacambodia.com/>>. Último acesso em: 1 mar. 2014.
- THE COMMITTEE FOR FREE AND FAIR ELECTIONS IN CAMBODIA. 2012. **Final Assessment and Report on 2012 Commune Council Elections**. Phnom Penh. Oct. Disponível em: <http://www.comfrel.org/eng/components/com_mypublications/files/620271Final_Report_Commune_Elections_2012_Final_Final_06_11_2012.pdf>. Último acesso em: 1 mar. 2014.
- UN DATA. 2014. **Country Profile: Cambodia**. Disponível em: <<http://data.un.org/CountryProfile.aspx?crName=Cambodia>>. Último acesso em: 1 mar. 2014.
- UNITED NATIONS. 2004. Trade and Investment Division. **Trade and Investment Policies for the Development of the Information and Communication Technology Sector of the Greater Mekong Subregion**, UN Doc.ST/ESCAP/2336, p. 60. Disponível em: <<https://unp.un.org/details.aspx?entry=E04233>>. Último acesso em: 1 mar. 2014.
- _____. 2012. General Assembly. **Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Cambodia**, Surya P. Subedi, UN Doc. A/HRC/21/63/Add.1/Rev.1, 11 October, p. 49. Disponível em: <http://cambodia.ohchr.org/WebDOCs/DocReports/2-Thematic-Reports/SR_report_on_land_concessions_in_Cambodia_Eng.pdf>. Último acesso em: 2 mar. 2014.
- UNITED NATIONS IN CAMBODIA. 2011. On Press Freedom Day, Consider Cambodia's Digital Divide. May 3. Disponível em: <http://www.un.org.kh/index.php?option=com_content&view=article&id=446:on-press-freedom-day-consider-cambodias-digital-divide&catid=47:features&Itemid=88>. Último acesso em: 1 mar. 2014.
- VIRAK, Ou. 2014. Will Cambodia see a 'spring'? Al Jazeera America, Feb. 21, Washington, Opinion. Disponível em: <<http://america.aljazeera.com/opinions/2014/2/cambodia-arab-springdemocracyprotests.html>>. Último acesso em: 1 mar. 2014.
- WILLEMYNS, Alex. 2013. CNRP wins with local and social communications strategy. **The Cambodia Daily**, Phnom Penh, Jul. 31. Elections. Disponível em: <<http://www.cambodiadaily.com/elections/cnrp-wins-with-local-and-social-communications-strategy-37682/>>. Último acesso em: 1 mar. 2014.

NOTAS

1. *Beehive Radio, Radio Free Asia, Radio Voice of America e Radio France International.*
2. O professor Phel Phearun, depois de criticar a polícia, foi intimado e processado por difamação em fevereiro de 2013. Cheth Sovichea foi preso em

- novembro de 2013 devido a um post que criticava a polícia, e também foi ameaçado com acusações de difamação.
3. Em 28 de fevereiro de 2014.
4. Em final de 2013.



SANDRA CARVALHO

Sandra Carvalho é Coordenadora-Geral e Pesquisadora na organização de direitos humanos Justiça Global.

Email: sandra@global.org.br



EDUARDO BAKER

Eduardo Baker é Advogado na organização de direitos humanos Justiça Global, Mestre em Direito Penal pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Doutorando em Direito pela PUC-Rio.

Email: eduardo@global.org.br

RESUMO

Este artigo busca discutir o litígio estratégico em direitos humanos a partir da experiência de uma organização brasileira no Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos. Parte-se da conceituação de litígio estratégico e como ele pode ser pensado no contexto interamericano, tendo a realidade brasileira como pano de fundo. A elaboração teórica sobre o litígio se vincula à forma como uma organização se agencia com os demais atores do campo e, principalmente, com aqueles no território das violações, propondo-se uma tipologia dual para a questão e esboçando duas linhas gerais de dois estudos de caso.

Original em português.

Recebido em março de 2014.

PALAVRAS-CHAVE

Litígio estratégico – Direitos humanos – Sistema Interamericano



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível *online* em <http://conectas.org/pt/acoes/sur>.

EXPERIÊNCIAS DE LITÍGIO ESTRATÉGICO NO SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

Sandra Carvalho e Eduardo Baker

1 Considerações iniciais sobre litígio estratégico

Partiremos do seguinte problema: como ponderar atuações de curto e longo prazo no campo dos direitos humanos, principalmente em relação à incidência via sistemas internacionais de proteção de direitos humanos. A ponderação entre urgência e impactos de longo prazo é uma difícil equação, que pode ser trabalhada das mais diferentes formas. Neste artigo parte-se do trabalho de uma organização brasileira de direitos humanos, a Justiça Global, mais especificamente de sua experiência com o litígio internacional em direitos humanos no Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos (SIDH).

Para este fim, não foram considerados relevantes aspectos teóricos e construções jurisprudenciais dos sistemas internacionais. Poderíamos discutir as diferentes formas de reparação e prevenção ordenadas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos e como foram processadas pelos diferentes Estados. Este texto, porém, não é uma análise da eficácia dos sistemas internacionais de proteção. Foca-se na forma como ocorre o desenrolar do lado de cá – das organizações e movimentos que se valem desses instrumentos.

Qual é ou pode ser a atuação desses atores em um sistema internacional de proteção? Quais visões podemos ter sobre o tema e como isso aparece no litígio perante esse mecanismo multilateral de proteção de direitos? Alguns pontos serão importantes neste debate, como a seleção de casos e a maneira como se dá a triangulação entre peticionários ou representantes das vítimas, órgão internacional e Estado responsável.

É evidente que toda resposta é provisória. Todo dia aprendemos muito sobre quais são as possibilidades e as limitações deste tipo de trabalho e, muitas vezes, as limitações parecem superar em muito as possibilidades. Contudo, talvez

sejam precisamente a busca dessas brechas e a criação de novas aberturas uma das principais tarefas de uma organização de direitos humanos. Mais do que usar o direito internacional dos direitos humanos, criar a partir dele e com ele.

Ao considerar como principal foco de análise as possibilidades de incidência junto ao SIDH, um primeiro ponto importante é a interdisciplinaridade. O litígio na Comissão e na Corte Interamericanas não exige a inscrição profissional como advogado ou advogada. A inscrição regular na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), no caso brasileiro, não é requisito para se postular ou atuar perante o Sistema Interamericano. O artigo 46 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, que trata dos requisitos mínimos de uma petição para que ela tenha sua tramitação admitida; o artigo 23 do Regulamento da Comissão Interamericana, que trata da apresentação de petições; e o artigo 28 do Regulamento da Corte, que trata da apresentação de escritos, são alguns dos artigos que deixam clara essa desnecessidade.

Isso não significa que a atuação no sistema interamericano não exija conhecimentos específicos na área do Direito – estes são, de fato, indispensáveis –, mas aponta para outra exigência da advocacia nessa área: o trabalho integrado e interdisciplinar. Violações de direitos humanos envolvem sempre outras questões além da quebra objetiva de uma norma jurídica internacional. Se este é um mínimo para que se possa falar em responsabilidade internacional do Estado, em direitos humanos não é possível tratar adequadamente do ilícito internacional sem uma compreensão holística do problema. A violação de direitos humanos se insere em um contexto político, histórico, econômico, social e cultural que deve ser estudado para que a incidência por meio destes mecanismos possa render os frutos desejados.

Por exemplo, no debate sobre empresas e direitos humanos, um desafio importante é entender o lugar das agências governamentais e internacionais de fomento, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), no financiamento de megaprojetos que impactam os direitos humanos. Quando discutimos a política do recolhimento compulsório voltada para o usuário de crack, o olhar da área da saúde mental não poderia ser dispensado para que se compreendesse como essa prática viola direitos.

Para dar conta desses debates, é necessário um diálogo diversificado. Psicólogos, sociólogos, jornalistas e economistas são exemplos de profissionais que podem contribuir em muito para o litígio em direitos humanos. Sem essa diversidade, o trabalho pode ser bastante prejudicado e até inviabilizado, a depender do caso concreto.

Não existe, ou não deveria existir, “advocacia pura” nesses espaços. A discussão sobre como se dá e o que é a militância pela via do Direito em temas de direitos humanos pode ser vista como um diálogo com uma estratégia mais ampla, comumente chamado de litígio estratégico.

No Brasil, infelizmente, temos muito pouca literatura e prática sobre o tema. O litígio estratégico está intimamente ligado à educação jurídica e ao surgimento das chamadas “clínicas” de direitos humanos na Europa, nos Estados

Unidos da América e em alguns países da América Latina como Chile, Argentina e Colômbia.¹

O Brasil deu início nos últimos anos a algumas iniciativas ainda tímidas em algumas instituições de ensino superior. Por outro lado, algumas organizações da sociedade civil já trabalham há mais de uma década com o litígio estratégico, ainda que o termo em si raramente apareça expressamente.

Uma possível definição de litígio estratégico encontra-se no *Litigation Report* (SKILBECK, 2013) da *Justice Initiative*, um braço da organização de fomento *Open Society* que foca seu incentivo especificamente na área de litígio estratégico. Segundo o documento: “O litígio estratégico em direitos humanos busca, por meio do uso da autoridade da lei, promover mudanças sociais em prol dos indivíduos cujas vozes não seriam ouvidas” (SKILBECK, 2013, p. 5, tradução livre). Nos Estados Unidos da América, também é utilizado o termo *high impact litigation* ou *public interest litigation*.

Em livro editado pela School of Law da Universidade de Columbia:

Primeiro, o litígio de interesse público persuade o sistema de justiça a interpretar a lei; o litígio de interesse público clama às cortes para que concretizem ou redefinam direitos previstos em constituições, estatutos e tratados para melhor tratar de ilícitos do governo e sociedade e ajudar aqueles que sofreram com eles. Ademais, o litígio de interesse público influencia as cortes para aplicar leis e regras favoráveis existentes, mas, de outra forma, subutilizadas ou ignoradas.

(REKOSH; BUCHKO; TERVIEZA, 2001, p. 81-82, tradução livre).

A ênfase no aspecto jurídico por vezes é relativizada. Por exemplo, em artigo que analisa tipologias do conceito de litígio estratégico nas Américas encontramos quatro formas de definição do termo: centrando-se na defesa judicial dos direitos humanos; a partir dos resultados de alto impacto do litígio estratégico; de acordo com o momento de intervenção (preventivo ou corretivo); ou de acordo com os direitos humanos a serem protegidos (CORAL-DÍAZ; LONDOÑO-TORO; MUÑOZ-ÁVILA 2010, p. 49-76).

O litígio estratégico deve ser capaz de chamar a atenção para os abusos e violações de direitos humanos e ressaltar a obrigação do Estado em cumprir com suas obrigações nacionais e internacionais. Isso não significa que toda violação de direitos possa, ou deva, ser tratada pela via do litígio estratégico. Em virtude de seu caráter polivalente, entre litigância jurídica e incidência política, a Comissão Mexicana de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos, por exemplo, elenca as quatro situações nas quais seria aplicável a estratégia:

1. O direito não é observado (em seu caráter substantivo e em seu caráter procedimental);
2. Há discordância entre o direito interno e os parâmetros internacionais;
3. Não há clareza acerca do direito existente;
4. A lei é aplicada reiteradamente de maneira inexata e/ou arbitrária.

(CONTRERAS, 2011, p. 25, tradução livre).

A partir dessa caracterização surge uma dificuldade, exemplificada no tema da tortura em unidades prisionais. Sabemos que no Brasil a prática é reiterada, não sendo respeitado o direito das pessoas privadas de liberdade à sua integridade física e psicológica. Não é clara a linha diferencial entre maus-tratos e tortura na aplicação da lei pelos tribunais e tampouco é possível ver nessa atuação um diálogo com as fontes de direito e jurisprudência internacionais. A lei que trata da tortura é pouquíssimo utilizada na prática dos inquéritos e ações penais. Assim, em tese, o tema se encaixa em qualquer uma das quatro situações citadas anteriormente.

Surgem, porém, dois problemas: por que litigar esse tema em vez da não demarcação do território de povos tradicionais, por exemplo? Afinal, seria igualmente possível justificar o enquadramento desse outro tema nas categorias mencionadas. E qual caso escolher para fazer o embate?

O mesmo texto, ao tratar da escolha do caso paradigmático, levanta as seguintes considerações:

a oportunidade, a qualidade probatória do caso, a relação com a(s) vítima(s), o esgotamento dos recursos internos da jurisdição interna, a soma dos fatores anteriores, ou qualquer outra situação que, uma vez avaliada, permita-nos identificar uma possível situação que, por sua transcendência, mereça litígio nacional ou internacional.

(CONTRERAS, 2011, p. 31, tradução livre).

A construção não parece dar conta do problema colocado. O motivo principal é que, nessa forma de trabalhar o litígio estratégico, quem realiza toda essa reflexão e ponderação de meios e resultado aparece como relativamente em posição externa ao problema. Por isso, o importante é a relação com a vítima, e precisamos atuar em benefício daqueles indivíduos sem voz. A tarefa daquele que litiga parece ser empoderar o outro.

A distância entre quem litiga e esse outro fica mais clara ainda quando encontramos, na bibliografia especializada, recomendações para quem fará o litígio, como: “Sempre é recomendável estar atento à necessidade do ‘mercado’ para os serviços oferecidos” (EUROPEAN ROMA RIGHTS CENTER; INTERRIGHTS; MIGRATION POLICY GROUP. 2004, p. 38) e “a necessidade percebida do ponto de vista dos clientes potenciais (a ‘clientela’) é uma consideração-chave” (EUROPEAN ROMA RIGHTS CENTER; INTERRIGHTS; MIGRATION POLICY GROUP. 2004, p. 37). Do mercado de clientes logicamente passamos para um mercado de financiadores, e o litígio em direitos humanos começa a ganhar contornos de administração de empresas. No mundo corporativo-jurídico de direitos humanos, nosso papel seria, por exemplo, identificar *stakeholders*. Nossas “antigas” análises de conjuntura desaparecem do jargão.

Antes de aprofundarmos este debate, faz-se necessário um desvio. Relacionada ao tema do litígio estratégico, mas por vezes oculta na discussão, está a questão da agenda política dos financiadores. Primeiro, é importante distinguir entre um caso a ser litigado de atividade *lato sensu* e um a ser executado no bojo de um projeto. Quando se busca financiamento, não é incomum que o financiador colabore na construção da sua agenda de atividades. O simples fato

de abrir uma linha de financiamento para um tema e não outro já sinaliza um posicionamento ético-político do financiador.

Sabemos, também, que isso não é privilégio do mundo das organizações de direitos humanos. Não são raras as universidades, por exemplo, que abrem oportunidades de bolsas específicas por temas, a partir de aportes financeiros de empresas e agências de fomento. Sem o intuito de alongar o debate sobre política científica, basta apenas ressaltar que essa é uma realidade com a qual todos nós, de uma forma ou de outra, convivemos.

A partir dessa constatação, podemos pensar em dois modelos de seleção de casos. O primeiro segue a linha reta: financiador => entidade => vítima. O segundo, a via de mão dupla: parceiros <=> entidade <=> financiador; sendo que este último elemento, o financiador, nem sempre está presente.

No primeiro modelo, o financiador fornece uma linha de financiamento para abordar determinado tema, utilizar determinado mecanismo internacional ou pesquisar certa temática. A partir da obtenção do fundo, a entidade procura casos e/ou vítimas que se encaixem no perfil da linha de fomento ou rejeitam ou acolhem aqueles que lhes apresentam seus casos a partir deste filtro. A partir disso, constrói-se a estratégia de litígio.

No segundo caso, a organização possui parceiros com os quais ela construiu sua trajetória institucional e trabalha regularmente. Por meio da atuação conjunta entre os atores, surge a proposta de se trabalhar determinada temática e/ou caso através do litígio, por exemplo, usando o sistema interamericano de proteção de direitos humanos. Construída a pauta conjunta, se possível, procura-se financiamento para dar conta da demanda, encaixa-se a proposta em algum financiamento já existente ou, em alguns casos – ou até muitos, age-se independentemente da obtenção de apoio direto.

Claro que os modelos são exagerados e reducionistas. O importante é termos clara a distinção de perspectiva, da forma de se abordar o trabalho em direitos humanos. O problema é o ponto de partida. Se tem-se como base a mobilização com a materialidade das lutas sociais ou não.

2 Duas experiências de incidência

Na organização na qual autor e autora do presente artigo atuam, há um exemplo recente de incidência no sistema interamericano neste sentido, em relação à luta dos Guarani-Kaiowá do Mato Grosso do Sul pelo acesso à terra e ao território. Neste caso, nosso trabalho partiu de uma articulação com o Conselho Indigenista Missionário (Cimi), com o qual temos uma parceria de longa data.

Em novembro de 2011, o cacique Nísio Gomes, líder da aldeia Guaiviry, foi assassinado. Após conversas com advogados e membros da entidade, saiu a proposta de um pedido de medida cautelar junto à Comissão Interamericana. Devido à urgência e ao risco de novos ataques, aquela parecia ser a medida mais adequada aos objetivos traçados.

A intenção era dar visibilidade ao que estava acontecendo no Estado do Mato Grosso do Sul, o que não era nada de novo. Há muitos anos os Guarani-

Kaiowá e Terena daquele território são vítimas da negligência estatal e da ação de pistoleiros da região, sendo a falta de demarcação de seus territórios a principal razão da violência, inclusive interna. As taxas de suicídio e homicídio entre indígenas é altíssima no Mato Grosso do Sul. Entre os anos de 2004 e 2010, o estado concentrou 55,5% dos assassinatos de indígenas no país e 83% dos suicídios.²

Pela via da medida cautelar, pretendíamos debater precisamente o problema do acesso ao território, que não poderia ser o objeto direto da medida cautelar. O Sistema Interamericano possui duas formas principais de litigância: tramitação de casos individuais e solicitação de medidas cautelares e provisórias. Esta segunda categoria ocorre quando há uma situação de urgência e gravidade na qual um dano irreparável pode se produzir. A gravidade, urgência e irreparabilidade do dano estariam provadas, assim argumentamos, com a morte de Nísio e o quadro amplo de ameaças, atentados e violências que aquelas comunidades vinham sofrendo nos últimos anos.

No pedido, tentamos mostrar a relação, para nós indissociável, entre a violação do direito ao acesso ao território tradicional e as ameaças, a violência e as mortes que o povo Guarani-Kaiowá vinham e ainda vem sofrendo. O material produzido pelo Cimi ao longo dos anos foi essencial neste debate, pois continha uma análise cuidadosa e extensa sobre essa relação e outros impactos gerados pela privação da terra.

A junção entre o argumento jurídico e a contextualização histórica e social cumpre um papel muito importante nos pedidos de medida cautelar. É necessário mostrar, o que ao menos auxilia na persuasão da Comissão, como a gravidade, a urgência e o dano se inserem em uma estrutura mais ampla de violação de direitos e como a medida cautelar, ainda que obviamente não solucione o problema estrutural, pode cumprir um papel vital na preservação de alguns direitos que são essenciais nessa luta maior. Neste caso, a luta maior pelo acesso ao território tradicional.

Essa dimensão política, porém, surge pelos dois lados. A relação entre a Comissão Interamericana e o Brasil, naquele momento, não era das melhores. O incidente em Belo Monte tinha ocorrido há relativamente pouco tempo e a Comissão talvez não quisesse abrir outro flanco de possíveis ataques. Ambos os casos tratavam de povos indígenas, ainda que sob perspectivas muito diferentes. Após diversas trocas de informações, o andamento do pedido pareceu travar.

Por outro lado, a tramitação do pedido criou um fluxo entre os atores envolvidos, fortalecendo a parceria, e pressionou o Estado a se movimentar, ainda que de forma muito incipiente, por exemplo, formulando e aprovando um Plano de Segurança para parte do Estado do Mato Grosso do Sul para a proteção de algumas aldeias indígenas, ainda pendente de implementação efetiva.

Durante esses meses, outros atores se somaram ao processo e passaram a compor essa frente de direito internacional dos direitos humanos na proteção do povo Guarani-Kaiowá do Mato Grosso do Sul. De forma temporária ou permanente, a Advogados Sem Fronteira, a Associação de Juízes pela Democracia, a Anistia Internacional e a Fian atuaram, ou atuam, nesta direção. Esta última

organização, a Fian Brasil e a Internacional, aproximou-se mais fortemente na construção dessas iniciativas, principalmente pelo fato de que já desenvolviam há anos um trabalho junto aos Guarani-Kaiowá sob outra perspectiva, a da segurança alimentar. Passamos a formular outras estratégias de incidência internacional.

No âmbito do Sistema Interamericano, passamos a apostar nas audiências temáticas como outra possível forma de pressão. Além da tramitação de casos individuais e da concessão de medidas cautelares, que poderíamos chamar de tutela protetiva direta da Comissão Interamericana, o órgão também possui a função de promoção e monitoramento dos direitos humanos nas Américas. Uma das formas pelas quais a Comissão desempenha este papel é por meio de audiências temáticas concedidas durante seus períodos de sessões. Qualquer organização ou grupo pode solicitar uma audiência sobre o tema de direitos humanos que lhe pareça especialmente relevante. A Comissão recebe estes pedidos e escolhe aqueles que lhe parecerem mais relevantes naquela conjuntura – ao menos em tese, pois parece que, na prática, há outros fatores políticos que influenciam a decisão da Comissão de outorgar ou não uma audiência.

Solicitamos no final de 2012 uma audiência temática para tratar do acesso à terra dos povos Guarani-Kaiowá do Mato Grosso do Sul. Se por um lado a medida cautelar seria uma forma indireta de abordar o assunto, pois seria difícil conseguir uma cautelar que lidasse diretamente com o acesso à terra, por outro a audiência temática nos dava essa liberdade. Ocorre que a audiência não nos foi concedida.

A leitura das organizações envolvidas no pedido foi a de que poderia ser complicado para a Comissão trabalhar o tema do acesso ao território de povos indígenas diretamente, até mesmo em uma audiência temática. Da mesma forma que havíamos trabalhado a medida cautelar como meio indireto de atacar o problema, pensamos em lidar com a solicitação de audiência temática da mesma forma e pedimos, para o último período de sessões, que ocorreu em outubro e novembro de 2013, uma audiência sobre a situação dos defensores de direitos humanos no Brasil, sendo que, no próprio pedido, indicávamos que trataríamos especificamente daqueles defensores e defensoras que atuam na temática terra e território.

Desta vez, a audiência foi concedida e conseguimos tratar da violência contra os Guarani-Kaiowá e da falta de uma política e prática diligentes na demarcação de terras pelo Estado brasileiro. Não entraremos nos detalhes da audiência – ela está disponível na íntegra na página da Comissão Interamericana.³ O importante deste relato é notar como um aparente fracasso, do ponto de vista técnico-jurídico, pode levar a resultados positivos, e talvez um dos mais importantes seja, precisamente, a melhor articulação entre as organizações e os movimentos que se unem para incidir e litigar acerca do tema.

Um segundo exemplo de litígio estratégico mostra outro campo de possibilidade: o caso Urso Branco, também em sede de medidas cautelares. O Presídio Urso Branco, oficialmente chamado de Casa de Detenção José Mário Alves da Silva, foi inaugurado em 1996 em Porto Velho, Rondônia, com o intuito inicial de abrigar apenas 360 presos provisórios.

Em dezembro de 2001, o Juiz da Vara de Execuções Penais, Arlen Silva de Souza, ordenou ao então diretor do presídio, Weber Jordiano Silva, “que todos os apenados da denominada ‘Cela Livre’⁴ sejam recolhidos nas celas, até ulterior deliberação deste Juízo, sob pena de responsabilidade. Que a partir desta data não está autorizado nenhum apenado a ficar na condição de ‘cela livre’”.⁵

A equipe responsável por cumprir a ordem, no dia 31 de dezembro de 2001, decidiu por retirar dos pavilhões os presos considerados como mais perigosos, principalmente por colocarem em risco a vida dos presos encarcerados no chamado “seguro”, onde se internam os detentos ameaçados de morte. Na noite do dia seguinte, 01 de janeiro de 2002 – devido ao fato de que presos de grupos criminosos rivais foram colocados na mesma cela – deu-se início a uma longa rebelião que resultou em dezenas de mortos.

Uma semana depois, quarenta e sete dos presos sobreviventes ao massacre e ameaçados de morte foram transferidos para celas e, novamente, presos de facções distintas foram agrupados. No dia 18 de fevereiro do mesmo ano três presos foram assassinados enquanto eram transferidos para o “seguro”.

Como medida protetiva, a Comissão Justiça e Paz da Arquidiocese de Porto Velho e a Justiça Global enviaram um pedido de medidas cautelares à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e solicitaram a transferência dos quarenta e sete sobreviventes ameaçados de morte para outra unidade prisional⁶ e a reforma do presídio. Como resultado, no dia 14 de março de 2002 a CIDH outorgou medidas cautelares a favor dos internos de Urso Branco.

Em razão do descumprimento das medidas outorgadas, a Comissão solicitou à Corte Interamericana de Direitos Humanos que emitisse medidas provisórias para proteger a vida e a integridade pessoal dos internos. A medida foi concedida no dia 18 de junho de 2002, requerendo medidas similares àquelas anteriormente solicitadas em relação ao sistema prisional, como a adoção de “todas as medidas que sejam necessárias para proteger a vida e integridade de todas as pessoas reclusas”, porém incluindo uma requisição mais concreta: “a apreensão das armas que se encontram em poder dos internos” (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2002). Essa diferença de tratamento em relação a Urso Branco é um ponto marcante que se replica em resoluções posteriores da Corte.

Em sua segunda resolução acerca do caso, a Corte Interamericana de Direitos Humanos solicitou ao Estado e à Comissão Interamericana de Direitos Humanos que tomassem as medidas necessárias para a criação de um mecanismo de coordenação e supervisão do cumprimento das medidas provisórias. A decisão da Corte fugia de seu padrão usual no tratamento à questão penitenciária.

Devido à inércia estatal, a Corte Interamericana de Direitos Humanos reiterou suas anteriores requisições através da sua terceira resolução, no dia 22 de abril de 2004, destacando a necessidade do Estado e da Comissão tomarem providência para “coordenar e supervisionar o cumprimento das medidas provisórias ordenadas pela Corte” (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2004).

Apenas em 2006 foi constituído um instrumento responsável por esta supervisão, a Comissão Especial Urso Branco. Composta por representantes do

Estado – nível federal e estadual – e pelas organizações que peticionaram junto ao Sistema Interamericano, seu trabalho foi alvo de severas críticas por estas últimas. Sua ineficácia inicial fica evidenciada pela repetição de sua pauta ao longo dos seus primeiros dois anos de funcionamento, culminando com o desligamento das organizações peticionárias do espaço em 2008.

No mesmo ano, por outro lado, tivemos a apresentação de um pedido de intervenção federal, perante o Supremo Tribunal Federal, pelo Procurador-Geral da República, após provocação pelas organizações que litigavam o caso no SIDH, levando à decretação de estado de emergência no Estado de Rondônia. O pedido foi feito em outubro daquele ano. Em resposta, o governador do Estado de Rondônia decretou estado de emergência e a consequente interdição parcial do presídio em dezembro por decisão da 1ª Vara de Execuções e Contravenções Penais de Porto Velho.

A respeito dos processos de natureza administrativa e judicial relativos à penitenciária Urso Branco, em 2009 ocorreram os dois primeiros avanços mais significativos. Foi prolatada sentença de pronúncia acerca da chacina de 2002 e sentença favorável em uma Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público do Estado de Rondônia em 2000 requerendo a realização de reformas e contratação de pessoal para os presídios Ênio Pinheiro e Urso Branco.

Em 2010, após o primeiro julgamento acerca da chacina de 2002 que resultou na morte de pelo menos vinte e sete pessoas, resultando em dez absolvições e oito condenações, as entidades peticionárias voltam a participar das reuniões da Comissão Especial, e em agosto de 2011 a Corte emitiu uma de suas mais importantes resoluções, decidindo pelo levantamento das medidas provisórias em 25 de agosto de 2011. Seu pano de fundo foi a audiência pública realizada durante o 92º Período Ordinário de Sessões da Corte Interamericana, que ocorreu no mesmo dia.

No dia anterior, representantes da União, do Governo do Estado de Rondônia, do Ministério Público, da Defensoria Pública e do Poder Judiciário do Estado de Rondônia assinaram o *Pacto para Melhoria do Sistema Prisional do Estado de Rondônia e Levantamento das Medidas Provisórias Outorgadas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos*, com a interveniência da Comissão Justiça e Paz da Arquidiocese de Porto Velho e da Justiça Global.

O acordo traz cinco eixos de atuação que elencam aproximadamente cinquenta ações. Os eixos são: investimentos em infraestrutura; dimensionamento e qualificação do quadro de pessoal; apuração dos fatos e responsabilização; aperfeiçoamento dos serviços, mobilização e inclusão social; e combate à cultura da violência.

Em tese sobre o caso Urso Branco, Camila Serrano Giunchetti trata da efetividade do Sistema Interamericano, começando por uma análise da interrelação entre este e as instâncias nacionais. Segundo a autora, a Corte operou como uma esfera de influência, não se sobrepondo às instâncias nacionais, mas tampouco aceitando a atitude omissiva por parte do Estado (GIUNCHETTI, 2010, p. 184), o que ficaria expresso pela criação da Comissão Especial. A autora destaca uma das contribuições do caso como sendo a criação de um mecanismo

de supervisão, o que aparece em apenas dois outros casos: a sentença no caso do Massacre de Mapiripán e a medida provisória do Centro Penitenciário da Região Centro Ocidental (*Cárcel de Uribana*), casos, respectivamente, da Colômbia e da Venezuela.

3 Considerações finais

Na ponderação entre urgência e impacto de longo prazo, que forma de atuação nos sistemas internacionais de proteção pode ser pensada a partir dessas experiências? Talvez uma primeira contribuição seja a percepção de que o longo prazo é algo dado. Nas relações construídas ao longo das diferentes histórias institucionais, incluindo organizações da sociedade civil e movimentos sociais, essas metas surgem naturalmente dos debates e trocas antes do surgimento de uma possível emergência.

A realidade imediata do presídio Urso Branco e o assassinato da liderança Guarani-Kaiowá apenas evidenciam problemas de fundo que já eram visualizados pelas organizações envolvidas nas temáticas: o superencarceramento e o abandono dos presídios e a não demarcação de terras indígenas e o incremento da violência contra povos originários. O litígio estratégico começa a ser desenhado em um espaço onde os compromissos finais – uma nova política de segurança e penitenciária e a demarcação das terras Guarani-Kaiowá – não são negociáveis ou discutíveis.

Atentar para a urgência não é deixar para um segundo momento o estabelecimento de metas de longo prazo. Pelo contrário, é uma oportunidade para se problematizar e impulsionar medidas na direção dessa meta, ao menos dentro da visão do que é um trabalho em direitos humanos defendida neste artigo.

REFERÊNCIAS

Bibliografia e outras fontes

- CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. 2011. **As Violências contra os Povos Indígenas em Mato Grosso do Sul**. E as resistências do Bem Viver por uma Terra Sem Males. Dados: 2003-2010. Mato Grosso do Sul: CIMI/CNBB. Disponível em: <http://www.cimi.org.br/pub/MS/Viol_MS_2003_2010.pdf>. Último acesso em: jun. 2014.
- CONTRERAS, Juan Carlos G. (Coord.). 2011. **Modelo para armar: litígio estratégico en derechos humanos**. México D.F.: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C.
- CORAL-DÍAZ, Ana Milena.; LONDOÑO-TORO, Beatriz; MUÑOZ-ÁVILA, Lina Marcela. 2010. El concepto de litigio estratégico en América Latina: 1990-2010. *Vniversitas*, Bogotá, Colombia, n. 121, p. 49-76, jul./dic.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). 2002.

Caso da Penitenciária Urso Branco. Medidas Provisórias solicitadas pela Comissão Interamericana De Direitos Humanos a Respeito da República Federativa do Brasil. **Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos**, 18 jun., ponto resolutivo 1. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/urso_se_01_portugues.pdf>. Último acesso em: jun. 2014.

_____. 2004. Caso da Penitenciária Urso Branco. Medidas Provisórias a Respeito da República Federativa do Brasil. **Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos**, 22 abr., ponto resolutivo 2. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/urso_se_03_portugues.pdf>. Último acesso em: jun. 2014.

EUROPEAN ROMA RIGHTS CENTER; INTERIGHTS; MIGRATION POLICY GROUP. 2004. **Strategic litigation of race discrimination in Europe: from principles to practice**. Budapest, London and Brussels: ERRC, Interights e MPG.

GIUNCHETTI, Camila Serrano. 2010. **Globalização e direitos humanos**. Estudo acerca da influência da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre as instituições domésticas: o caso do presídio “Urso Branco” (RO). 195 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – UnB, Instituto de Relações Internacionais, Brasília.

REKOSH, Edwin; BUCHKO, Kyra A.; TERVIEZA, Vassela (Ed.). 2001. **Pursuing the public interest: a handbook for legal professionals and activists**. New York: Columbia Law School.

SKILBECK, Rupert. 2013. Litigating in the Public Interest. In: OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE. **Litigation report: Global Human Rights Litigation**. New York, Oct. p. 1-46. Disponível em: <<http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/global-litigation-report-12102013.pdf>>. Último acesso em: 5 fev. 2013.

NOTAS

1. Para uma discussão mais aprofundada destas raízes: Coral-Díaz, Londoño-Toro e Muñoz-Ávila (2010).

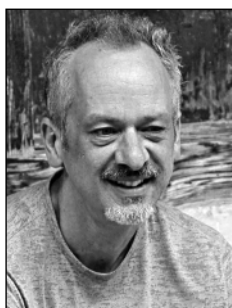
2. Para mais informações, consultar o relatório “As Violências contra os Povos Indígenas em Mato Grosso do Sul” (CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO, 2011).

3. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/hearings.aspx?lang=es&session=132>>. Último acesso em: Fev. 2014.

4. “Cela livre” é o nome dados aos presos que trabalham nas dependências da unidade, como na limpeza, e são de confiança da administração da unidade prisional. O nome pode variar de acordo com o Estado. Por exemplo, em Pernambuco se usa o termo “chaveiro”.

5. Ofício nº 4794/01/VEP, de 20 de dezembro de 2001.

6. Nesse momento, o pedido de medida cautelar se referia a um elenco determinado de indivíduos.



FERNAND ALPHEN

“Desçam do pedestal”. Foi este o título sugerido, sem vacilo, por Fernand Alphen para sua entrevista à Revista Sur. Fernand é *Head of Strategy* da JWT - Brasil (Thompson), a quarta maior agência de propaganda do mundo, criada em 1864, nos Estados Unidos, e hoje presente em 90 países.

Fernand é de origem francesa e se define como “fruto da mestiçagem improvável entre um francês judeu com fama de Indiana Jones e uma brasileira loira que sonhava em ser Esther Williams”. Estudou Administração de Empresas e História e começou no ramo da publicidade aos 22 anos. “Hoje passei dos cinquenta, sou um dinossauro – um dinossauro da internet - e quebrei a cara como profeta do apocalipse das mídias tradicionais.”

Nas poucas horas em que não está propagandeando, escreve para um blog e outras publicações, coleciona arte indígena, briga com seu piano, ouve música barroca e ópera. “E não sei dançar”, completa. Faz questão de deixar claro que não tem ídolos e nem uma marca preferida.

Em entrevista a Lucia Nader, diretora executiva da Conectas Direitos Humanos, Fernand não foge de polêmicas. Deixa bem claro que as organizações de direitos humanos devem abrir mão de preconceitos caso queiram se comunicar melhor. “Comunicar é engajar ao amplificar uma causa.” Fernand reforça, ao longo da entrevista, que a propaganda não pode ser “ideológica”, ao obrigar alguém a acreditar em algo, sem levar em conta os pensamentos prévios que todos temos. Ele afirma que direitos humanos são uma causa mais importante que qualquer outra e que as organizações devem deixar de se outorgar o “monopólio do bem”. Depois de ouvir a sugestão do título “Desçam do pedestal”, a entrevistadora completa: “sem abrir mão dos seus valores”. Os dois concordam. E tudo termina bem.

Original em português.

Entrevista realizada em maio de 2014 por Lucia Nader (Conectas Direitos Humanos)



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível *online* em <<http://conectas.org/pt/acoes/sur>>.

ENTREVISTA

“DESCAM DO PEDESTAL”

Entrevista com Fernand Alphen

Conectas Direitos Humanos: Os direitos humanos ainda são uma ferramenta importante de transformação social? Essa é uma das questões centrais desta edição comemorativa da SUR. Para aqueles que acreditam que sim, fica sempre a sensação de que precisamos comunicá-los melhor. Dito isso, você acha que a comunicação – mais especificamente, a propaganda – pode ter um papel decisivo na luta pelos direitos humanos?

Fernand Alphen: Não, um papel decisivo, não. Mas acho que a propaganda pode, sim, colaborar com a causa dos direitos humanos. Tanto para um produto ou para uma causa, acredito que a função da propaganda é amplificar – e não criar movimentos ou preferências. A propaganda pode ser demoníaca quando a sua ambição é criar algo ou tentar mudar a opinião de alguém, do nada. Alguns exemplos clássicos do que a propaganda ideológica foi capaz de fazer na história do homem provam isso. É o caso da religião, por exemplo. Quando a aposta é “eu vou fazer as pessoas acreditarem em Deus”, está sendo feito um mau uso da propaganda. Em certa medida, o mesmo é aplicável à propaganda político-partidária. Pode até funcionar, mas eu não acredito que devamos ir por esse caminho e nem que essa seja a função real da propaganda.

Conectas: Mas isso porque ela tenta, forçadamente, embutir uma ideologia na cabeça das pessoas?

F.A.: Sim, e sem levar em consideração as opiniões ou o pensamento prévio das pessoas. Nesses casos a propaganda é manipuladora por excelência. No caso dos direitos humanos, a boa propaganda seria feita pela amplificação da causa e não por tentar criar uma percepção forçada sobre o que são esses direitos.

Conectas: E há algo que uma organização de direitos humanos precise ter ou fazer para que consiga amplificar sua causa? Normalmente as organizações trabalham com muitos temas e desenvolvem uma série de iniciativas diferentes. É possível comunicar todas elas de forma coerente e efetiva?

F.A.: Acho que um primeiro passo é identificar onde existe algum tipo de

sensibilidade a ser amplificada. Isso pode ser feito por meio da escolha do público-alvo, do enfoque, da linguagem a ser usada etc. Dentro do amplo espectro de ação da organização, é preciso escolher deliberadamente um único tema por vez, uma ação, uma causa que tenha capacidade de repercutir e chamar atenção para a causa maior. Isso também pode ser feito pela escolha de um determinado público – que idealmente já tenha alguma sensibilidade para o assunto. Nem para uma empresa com fins lucrativos tudo tem que virar propaganda. Você escolhe o que você quer comunicar, quais serão suas bandeiras publicitárias.

Outra coisa fundamental é a organização estar aberta e querer entender o que é a propaganda. Muitas vezes as organizações não governamentais se outorgam como “fazedores do bem contra todos os vilões do mundo capitalista, dentre eles os comunicadores e publicitários”. O diálogo se torna muitas vezes impossível. O mesmo acontece do outro lado, os publicitários não entendem bem o que é uma organização não governamental e podem ter certo preconceito.

*Conectas: Alguns críticos da propaganda apontam a impossibilidade de usar instrumentos de marketing e publicidade que são voltados para valores chamados **extrínsecos** (status, poder, conformidade social, capitalismo) para promover causas que dependam de valores opostos, ou **intrínsecos** (cooperação, altruísmo, filiação comunitária). Você acha que são valores paradoxais?*

F.A.: Não necessariamente. Essa discussão pode ser interessante, mas é muito teórica e não é o tipo de discussão para se ter com um publicitário. Porque o publicitário é pragmático, ao menos deveria ser pragmático. Como disse, eu acredito na propaganda não ideológica. E essa propaganda deve ser pragmática, sem entrar em “eu vou valorizar valores extrínsecos ou intrínsecos”. É até engraçado utilizar esses termos *extrínseco* e *intrínseco*. São termos da publicidade para definir outras coisas. Valores extrínsecos de uma marca são os valores emocionais associados a ela, enquanto os intrínsecos são os valores funcionais relacionados à marca.

Conectas: E quais são esses valores intrínsecos e extrínsecos para uma causa, uma organização de direitos humanos?

F.A.: Não sei. Não sei te responder, porque acho que isso não se aplica. É difícil esse paralelo e eu acho que, quando a gente está fazendo propaganda de causas, nós temos que manter os pés no chão. Ser cautelosos.

Conectas: Cautelosos e pragmáticos? Mas como o pragmatismo se aplica, então, para uma causa social?

F.A.: Bom, a propaganda para uma causa tem que ser, necessariamente, mais informativa. Estima-se que uma pessoa receba hoje de 7 a 10 mil impulsos publicitários por dia. Sem julgamento de valor, você precisa pensar em como vai se destacar. Uma pessoa está recebendo todos esses impulsos também sem nenhum tipo de julgamento de valor e vai escolher em qual prestará mais atenção em função do tipo de linguagem mais adequado que irá sensibilizá-la.

Quando eu estou fazendo a propaganda de uma causa, estou informando alguma coisa e usando uma linguagem e um formato e técnicas publicitárias para

poder me destacar do resto. A propaganda é isso: eu me destaco e amplifico. Essa é a batalha; eu tenho que fazer com que minha mensagem seja a mais relevante ou que ela apareça mais e que repercuta mais do que todas as outras que estão aí também.

Conectas: E dá para fazer uma comparação entre um produto – cuja finalidade ser vendido e gerar dinheiro – e a propaganda de uma causa social que não visa o lucro?

F.A.: Engajar. É que a gente usa esse termo “propaganda comercial” hoje em dia. O objetivo de uma marca é engajar pessoas. É um pouco forçado, mas ao mesmo tempo tem algum sentido. As marcas gostam de dizer que elas também têm causas.

Para uma causa o objetivo é engajar para a mudança. São dois ou três passos, talvez: o primeiro é destacar – chamar a atenção no meio dessa poluição de impulsos que as pessoas recebem; depois de me destacar, com as minhas técnicas, eu sensibilizo a pessoa. Depois de eu ter sensibilizado a pessoa, eu vou procurar fazer com que ela se engaje e, uma vez engajada, portanto, acho que temos o potencial de transformação.

Conectas: Mas temos a impressão que os direitos humanos causam mais rejeição do que engajamento. No Brasil, por exemplo, quem trabalha com direitos humanos é muitas vezes visto como defensor da impunidade, responsável pela violência urbana etc. Somos taxados de “defensores de bandidos”. De alguma forma, lutar pelos direitos humanos é ser contra majoritário – e não popular. Como conciliar isso com uma comunicação melhor?

F.A.: É um desafio. Mas existe também certa sensibilidade para essas causas que estamos defendendo. Não sei se concordo com você sobre ser sempre impopular ou contra majoritário. É verdade que nenhuma causa é majoritária – se todo mundo acreditar naquilo não tem mais por que dizer que aquilo é uma causa. Mas toda ambição de uma causa é ser majoritária. Eu não consigo acreditar que a ambição de uma causa seja diferente. E quando eu digo majoritária é o paralelo com o popular que você comentou.

Conectas: Sim, mas quais são os limites entre ser mais popular, engajar, e não abrir mão de seus valores fundamentais?

F.A.: Essa tensão acontece com qualquer causa, ousaria dizer. A causa de abraçar árvore também é contra majoritária. Também existem milhões de pressões contra as causas ecológicas que não são tão “mais fáceis de digerir”. E às vezes são intenções mascaradas. Mas quando você vai conversar com o velhinho que investe suas ações na British Petroleum, por exemplo, por um lado ele é aquele homem que investiu suas economias nesse negócio, por outro ele é o que diz “pelo amor de Deus, preservem o mar e os recursos naturais”. Mas ele quer que as ações dele se valorizem, e isso significa, necessariamente, apostar no esquema e na lógica da British Petroleum: poluir o Mar do Norte, por exemplo.

Acho que para os direitos humanos é a mesma coisa. Existe uma chantagem: “Mas se vierem com um revólver na cabeça de sua mãe, você atira na pessoa? Você vai querer a pena de morte? Mas e se estuprarem a sua filha? O que fazer com o estuprador? Perdoar?”. É chantagem típica. É a mesma coisa em relação ao acionista

da British Petroleum. Ele diz assim: “Eu sou contra a poluição do Mar do Norte, *mas* preservem minhas ações!”. “Eu sou contra a pena de morte, *com exceção* do estuprador da minha filha.” Eu só estou dizendo que todas as causas são assim.

Conectas: Mas você vê uma especificidade? Que estratégia você usaria para tornar os direitos humanos mais simpáticos e conhecidos?

F.A.: Aí só consigo responder como pessoa, não como profissional. Eu acho a causa dos direitos humanos dez vezes mais importante que qualquer outra causa social. São os direitos do Homem, com maiúscula, da humanidade. Meu direito. Minha defesa.

É a coluna vertebral da humanidade. É o que faz a gente evoluir como sociedade, como civilização. É muito assustadora sua afirmação de que pessoas não valorizam os direitos humanos. Mas como assim? Pergunto-me.

Conectas: No cenário brasileiro esses direitos estão relacionados à criminalidade. Mas em outros países a resistência também existe: talvez, na França, com os direitos dos migrantes; nos Estados Unidos, com a guerra contra o terror etc. Que estratégias podemos usar? Devemos ir pelo lado mais emocional ou de alguma forma tentar convencer “pelas bordas”?

F.A.: Devemos ir pelas bordas, com *baby steps*. A questão dos direitos humanos, *latu sensu*, é uma questão altamente complexa e técnica. A maioria das pessoas não quer compreender assuntos filosóficos, complexos, grandiosos. A complexidade assusta. O filme do Al Gore (*Uma Verdade Inconveniente*), por exemplo, foi incrível, premiado, ganhou repercussão. Mas é ao mesmo tempo tão assustador e complexo que imobiliza. Não mudou nada, em minha opinião.

Temos que começar com temas pequenos, fáceis de entender, fáceis de equacionar, fáceis de sensibilizar, para depois ir subindo. E não precisa dizer que “Isso aqui é um direito humano”, necessariamente. “Eu sou contra a revista vexatória nas prisões brasileiras”, “eu sou contra a construção da hidrelétrica de Belo Monte na Amazônia”. Ser simples.

Conectas: Você entende que nesse trabalho o publicitário pode ter um papel fundamental junto à organização? Porque, talvez, diante da complexidade e da multiplicidade dos temas, a organização não consiga identificar facilmente qual é a borda para começar.

F.A.: Eu acho que sim. Fazendo uma crítica geral, e é essa a dificuldade do diálogo do publicitário ou da imprensa com as organizações, é porque vocês se colocam num papel muito grandioso. Muito do “monopólio do saber”. “Quem sabe tudo desse assunto complexo, enorme, que é quase de direito divino, sou eu”. O diálogo fica difícil, porque nem eu, que estou a serviço de vocês – porque estou trabalhando para vocês –, consigo entender; eu também tenho certa rejeição. Assim, vocês acabam muitas vezes falando apenas com os convencidos, com vocês mesmos.

Conectas: Resumindo, se queremos repercussão e aliados para a causa, temos que...

F.A.: Temos que simplificar as nossas causas.

Conectas: E quebrar esse “monopólio do bem”? Mas há também abertura do lado dos publicitários?

F.A.: Sim, temos que quebrar o monopólio. Talvez atualmente isso esteja um pouco mais fácil, porque muitas organizações estão fazendo essa autocrítica. É comum isso. Já ouvi de outras organizações os dilemas que você coloca para a causa dos direitos humanos.

Sobre a abertura do mundo publicitário... Publicitário só quer falar de combate às drogas e de proteção às baleias. Porque é mais fácil. Generalizando, o que o mercado publicitário gosta de fazer é: causas ecológicas, crianças, câncer, drogas...

Conectas: Por que essas causas são mais atrativas?

F.A.: Isso eu não sei te responder. Agora, pensando junto com vocês aqui, o que eu acho é que talvez eu, publicitário, não saiba o que são direitos humanos. Um publicitário precisa de um *briefing*. Quando eu trabalhava na área de criação, dentro da agência de publicidade, o que eu mais falava era: “Tá bom, mas o que eu tenho que falar?”. Era a única coisa que eu queria saber, o que eu tinha que dizer. Dizer é meu trabalho, mas o que deve ser dito é você que tem que me falar – o cliente.

E agora, quando se fala “direitos humanos”, eu não sei o que dizer. Não sei se é medo, mas é que realmente eu fico sem saber. Agora, se você me diz: “Estão obrigando as mulheres a abrirem as pernas para ver se tem celulares em suas vaginas, antes de visitarem seus parentes nas prisões” e isso não pode acontecer, aí eu sei o que dizer – eu tenho que dizer de uma maneira publicitária. Comunicar.

Então, quando se fala em direitos humanos, como “conjunto amplo de valores”, diga-me em uma frase o que eu devo dizer sobre esse assunto. Você não vai conseguir. É difícil.

Conectas: Agora, há alguma frase final sua que poderia ser o título dessa entrevista?

F.A.: Se fosse para ser provocativo eu diria: “Desçam do pedestal”. Mas se não for para ser provocativo, eu diria algo do tipo...

Conectas: “Desçam do pedestal, sem abrir mão dos seus valores”, posso incluir?

F.A.: Pode. Outro título seria, considerando que tem gente que quer se engajar, mas precisa entender: “Ajude-me a te ajudar”. Porque, de verdade, esse é o principal problema. “Ajude-me a te ajudar que vai ser bom, que vai ser legal, que a gente vai mudar”. Porque eu acredito na publicidade, óbvio.

Conectas: Assim você está quase me convencendo de que a propaganda não é uma ferramenta de propagação do capitalismo sem limites. Está sendo um excelente publicitário...

F.A.: Mas a propaganda não é do mundo capitalista, a propaganda é de todos os regimes. Do anarquismo até. Se você olhar, durante a Guerra Civil Espanhola, os anarquistas eram os melhores publicitários; os melhores cartazes publicitários eram dos anarquistas – era aquela disputa publicitária. Foi um grande momento publicitário entre os comunistas, os fascistas e os anarquistas. Cada um fazendo propaganda para o seu lado. Anarquista – que é anti-instituição por definição. Propaganda não tem lado.

Tem até a história famosa do Eleazar de Carvalho. Eleazar de Carvalho foi um grande maestro brasileiro, fundador da Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo (OSES), e uma pessoa muito ativa, com uma personalidade muito especial e engraçada. Uma grande figura. Ele era regente de uma orquestra sinfônica e patrocinado pela Coca-Cola. Todo ano ele ia lá, até o diretor de marketing da Coca-Cola no Rio de Janeiro, para renovar o contrato. Ele dependia obviamente de patrocínio. O mundo artístico é muito parecido com o mundo das organizações não governamentais. “Até quando eu me vendo?”, “por quanto eu me vendo?” etc. Em um determinado ano, o diretor de marketing lhe disse: “Olhe, Sr. Eleazar, esse ano a Coca-Cola decidiu não renovar o contrato com a orquestra, porque, como sabe, a Coca-Cola é uma marca enorme, gigantesca, e a gente percebeu que a gente não precisa propriamente fazer mais propaganda”. Em todo caso, justamente nessa hora, tocou um sino de igreja, perto da sede da Coca-Cola, e então Eleazar falou assim: “Está ouvindo esse sino, diretor? Então, a Igreja tem 2000 anos e até hoje ela faz propaganda tocando sinos para atrair os fiéis”. O cara assinou o cheque.





MARY KALDOR

Mary Kaldor possui um envolvimento de longa data com a sociedade civil no Reino Unido e no exterior. Atualmente, é professora de Governança Global na *London School of Economics* (LSE), onde também é diretora da Unidade de Pesquisa sobre a Sociedade Civil e a Segurança Humana. Ela tem sido uma figura-chave no desenvolvimento da democracia cosmopolita. Kaldor escreve sobre globalização, relações internacionais e intervenção humanitária, sociedade civil global e governança global.

Em entrevista à Conectas Direitos Humanos, Kaldor revela uma persistente confiança no potencial da linguagem de direitos humanos e em sua utilização por parte da sociedade civil. Ela observa que “utilizar a linguagem de direitos humanos em relação à justiça social é um enorme passo adiante, porque isso significa que não é necessário mais pensar em termos estatais. Fala-se em termos de direitos individuais, substituindo a abordagem coletiva, que é, com frequência, bem repressiva”.

No entanto, Kaldor reconhece os desafios atuais que as organizações da sociedade civil enfrentam. Ela lembra ter ficado “particularmente impressionada com o fato de que, quando houve todas as manifestações no Oriente Médio e em outros lugares, em 2011, ninguém utilizou o termo sociedade civil. Para eles, a sociedade civil tinha a ver com ONGs e dinheiro e, por isso, minha verdadeira pergunta era: trata-se, ainda, de um termo útil?”. No entanto, mesmo à luz desses desafios, Kaldor destaca, prudentemente, que “os recentes protestos de rua são muito mais um sinal de que as pessoas não se sentem representadas pelos membros de seu parlamento, para quem eles deram seu voto, de fato”.

Então, qual é o papel da sociedade civil nesse cenário? Para Kaldor, como observado em outra oportunidade, “para mim, o termo sociedade civil significa o meio pelo qual as pessoas participam dos assuntos públicos fora das instituições formais. Em uma era global, na qual a força e a diplomacia são menos importantes nas relações entre Estados, o papel da sociedade civil para a concretização da mudança política é muito mais destacado”. Isso, combinado à tecnologia digital, leva Kaldor a pensar que “estamos, agora, em uma era de mudança revolucionária incrível”. Leia a entrevista abaixo para entender melhor o atual papel da sociedade civil, o potencial da linguagem de direitos humanos e quem a sociedade civil representa.

Original em inglês. Traduzido por Evandro Lisboa Freire.

Entrevista realizada em março de 2014 por Fabiana Leibl (Conectas Direitos Humanos).



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível *online* em <<http://conectas.org/pt/acoes/sur>>.

ENTREVISTA

“AS ONGS NÃO SÃO A MESMA COISA QUE SOCIEDADE CIVIL, MAS ALGUMAS ONGS TÊM O PAPEL DE FACILITADORAS”

Entrevista com Mary Kaldor

*Conectas Direitos Humanos: Nos últimos dez anos, você tem publicado o **Yearbook on Global Civil Society** (Anuário da Sociedade Civil Global) e explorado os diversos significados da sociedade civil global. Em um artigo de 2012 para a **OpenDemocracy**, você afirma que um modo que você escolheu para interpretar a sociedade civil é “o meio pelo qual os indivíduos participam dos assuntos públicos”. Em uma perspectiva histórica, vemos que o movimento de direitos humanos conseguiu dar alguns passos muito interessantes rumo à promoção da justiça e, em especial, à definição de normas na arena internacional. Você acredita que os direitos humanos ainda constituem uma linguagem eficaz para as organizações da sociedade civil empregarem em busca da transformação social e da justiça social?*

Mary Kaldor: Minha resposta inicial é sim. Os direitos humanos são muito importantes e acredito que há vários aspectos para tanto. Um deles é que os direitos humanos levam o debate a um nível global, simplesmente por conta do próprio termo *direitos humanos*. As pessoas lutaram pelos direitos de cada país, mas esses direitos referiam-se aos cidadãos de determinado país. Assim, o próprio termo *direitos humanos* implica que a luta vai além das fronteiras. Esse é o primeiro ponto a destacar.

O segundo ponto é que as lutas pelos direitos humanos tendem a se concentrar nos direitos políticos e civis. Quando se trata de justiça social, é bastante interessante que ela sempre tenda a ser discutida muito mais em termos coletivos. Assim, a linguagem da esquerda e da justiça social tende a não ser a linguagem de direitos humanos; ela tende a ser a linguagem da classe e da coletividade. Com muita frequência, ela está ligada ao estatismo, porque as pessoas que lutam pela justiça social veem o Estado como provedor de bem-estar. Geralmente, essas pessoas procuram o Estado, enquanto os ativistas de direitos humanos tendem a ver o Estado como agente opressivo. Então, normalmente há uma grande contradição entre aqueles que lutam pela justiça social e aqueles que lutam pelos direitos humanos, e sem dúvida durante o período da Guerra Fria isso foi bastante institucionalizado. As

peças do Leste Europeu, e em locais como a China e a União Soviética, diriam ter direitos sociais e econômicos, enquanto no Ocidente havia direitos civis e políticos. Não acredito que elas [as pessoas sob o comunismo] tinham direito algum, porque não se pode ter direitos sociais e econômicos sem os direitos humanos.

Utilizar a linguagem de direitos humanos em relação à justiça social é um enorme passo adiante, porque isso significa que não é necessário mais pensar em termos estatais. Fala-se em termos de direitos individuais, substituindo a abordagem coletiva, que é, com frequência, bem repressiva.

Além disso, uma série de atividades de direitos humanos não faz o suficiente a respeito da justiça social e, da mesma forma, as pessoas que defendem a justiça social não fazem o suficiente acerca dos direitos políticos e civis. Há muito mais a ser feito. Os chineses podem dizer que têm direitos econômicos e sociais, mas eles não têm. Quando os direitos econômicos e sociais são defendidos, como tem ocorrido em países como a Inglaterra, a França ou a Europa Ocidental, de fato, torna-se muito difícil anulá-los ou alterá-los.

Conectas: No Yearbook on Global Civil Society de 2009, você explorou o papel da sociedade global em relação à erradicação da pobreza, perguntando se "a sociedade civil global [é], na prática, dominada pelas ideias e pelos valores dos países ricos difundidos por ONGs internacionais e outras instituições organizadas e financiadas pelo Norte Global?". Nesse sentido, qual você acredita que poderia ser ou já é o impacto da maior diversidade de vozes dentro do movimento internacional de direitos humanos?

M.K.: Quando escrevemos aquele anuário sobre a pobreza, não parávamos de dizer – e esta foi, sem dúvida, minha ideia quando iniciamos o projeto em 2001 – que a sociedade civil global é uma plataforma que oferece oportunidades às vozes anteriormente não ouvidas, porque se presume que ela, de alguma forma, deva ser algo respeitável.

Sociedade civil foi a expressão que os ativistas do Leste Europeu e do Brasil utilizaram e tornou-se um termo respeitável. Então, se você disser que é ativista da paz, não chegará a lugar algum, mas se disser que é membro da sociedade civil, subitamente você se tornará uma pessoa importante. E, então, pensei que a sociedade civil era, realmente, uma boa plataforma, mas, na realidade, ela se tornou cada vez mais associada às ONGs internacionais e, nesse sentido, um termo que o Norte Global vem dominando.

No entanto, fiquei bastante impressionada com o fato de que, quando houve todas as manifestações no Oriente Médio e em outros lugares, em 2011, ninguém utilizou o termo sociedade civil. Para eles, a sociedade civil tinha a ver com ONGs e dinheiro e, por isso, minha verdadeira pergunta era: trata-se, ainda, de um termo útil? Gosto de utilizá-lo, em parte, por causa de sua associação com meu trabalho, mas, também, porque tem uma longa história conceitual na qual podemos nos engajar.

Por todas essas razões, acredito que é um termo útil. Mas, por outro lado, se se quer chegar a um conjunto mais amplo de pessoas – decerto tentamos fazer isso no âmbito do programa Global Civil Society – e se alguém pensar em algo como o Fórum Social Mundial, então, isso se torna algo muito liderado pelo Sul. O Fórum Social Mundial ou os movimentos camponeses transnacionais ou os zapatistas são, de fato, interessantes. Porém, será que eles se denominariam sociedade civil global? Não tenho certeza de que eles fariam isso.

Há outra face em relação a isso. Por um lado, como sociedade civil é um termo que todo mundo aceita, ele proporciona a oportunidade de falar. Por exemplo, o FMI conversa com a sociedade civil? Eles não deveriam falar com a gente? Eu sou a sociedade civil. Por outro lado, e essa, sem dúvida, é a contradição apontada por Gramsci, sociedade civil é uma expressão das relações de poder. A conclusão de Gramsci é que a sociedade civil referia-se à hegemonia e não à dominação. Então, sim, é sobre a hegemonia do Norte, mas não é sobre a dominação do Norte, e justamente por ser sobre hegemonia em vez de dominação é que proporciona às pessoas a oportunidade de participar.

Conectas: Ao considerar a definição de sociedade civil como o domínio e um espaço para que as diversas vozes se levantem, quem as organizações de direitos humanos representam? A maioria das organizações – ao contrário dos governos representativos – não está sujeita a eleições periódicas.

M.K.: Há um escrito muito bom de 2003 de um escritor chamado Michael Edwards, que diz: “a sociedade civil é uma voz, não um voto”. Eu não acredito que as organizações da sociedade civil representem alguém além de si mesmas, a não ser que tenham membros; nesse caso, elas podem dizer que representam seus membros. As organizações de direitos humanos podem atuar em defesa da população de Rakhine, na Birmânia, ou de outros povos oprimidos; nesse caso, as organizações podem dizer que representam a voz dos povos, mas não o seu voto.

Conectas: Você acredita que é possível ou recomendável que tais organizações criem mecanismos de participação para definir suas agendas? As organizações devem criar canais de diálogo com a sociedade para discutir suas prioridades e estratégias?

M.K.: Acredito que isso é extremamente importante, mas é muito difícil pensar em como fazê-lo. As organizações de direitos humanos são, tipicamente, financiadas por doadores ricos do Norte e seus beneficiários são pessoas oprimidas que não conseguem participar da discussão sobre como o dinheiro deverá ser gasto. Quando fiz parte do conselho da *Westminster Foundation for Democracy*, que é uma fundação do governo britânico voltada ao apoio da democracia, eu sempre sugeria que deveríamos realizar reuniões com as pessoas afetadas para discutir como deveríamos gastar o dinheiro. Porém, é muito difícil fazer isso, principalmente se é algo voluntário. É muito difícil, creio eu, a menos que seja um Estado, onde as pessoas pagam impostos e esperam obter serviços em troca. Acredito que o melhor é fazer o máximo que se pode, tanto por meio da criação desses tipos de mecanismo como por meio da mídia e da publicidade.

Conectas: Em relação a isso, você acha que os recentes protestos de rua em todo o mundo são um sinal de que as pessoas não se sentem representadas pelas ONGs?

M.K.: Acredito que os recentes protestos de rua são muito mais um sinal de que as pessoas não se sentem representadas pelos membros de seu parlamento, para quem eles deram seu voto, de fato. E acho que há uma enorme crise de representação política no momento. Creio que isso tem a ver com diversas coisas, uma delas diz

respeito à tecnologia das eleições. Enquanto todo o foco da responsabilização recai sobre o próprio momento em que se deposita o voto em uma urna, nas eleições atuais há um tipo de tecnologia de grupos focais, de buscar o voto médio flutuante. Nesse sentido, os partidos não expressam o que as pessoas querem que eles expressem, eles expressam o que imaginam que uma pequena margem das pessoas que se encontram no nível médio deseja que eles digam. E o resultado é que não ocorre um debate público sério e as pessoas sentem que não há ninguém no parlamento que represente, de fato, o que elas pensam. E, além disso, parcialmente faz parte do problema que, na era da globalização, algumas das decisões mais importantes, como as decisões ou políticas neoliberais acerca da dívida, não sejam tomadas pelo governo, de modo algum. No entanto, eu ainda acredito que há, sem dúvida, uma enorme crise de representação no momento. Porém, em geral, eu diria que as pessoas tendem a confiar mais nas ONGs do que nos governos.

Conectas: E como você vê o papel das diferentes ONGs em relação aos protestos de rua? Como você vê sua contribuição aos protestos em todo o mundo?

M.K.: Acredito que depende da ONG. As ONGs não são a mesma coisa que sociedade civil. A sociedade civil refere-se à participação. Uma maneira de entender as ONGs é vê-las como movimentos sociais "domesticados". Elas, com frequência, evoluíram a partir de movimentos sociais, mas se profissionalizaram e burocratizaram e competem umas com as outras por recursos, então, seu comportamento reflete tanto sua história do passado e sua lógica do presente. Há um grande número de ONGs diferentes, mas eu realmente acho que algumas ONGs têm, de fato, o papel de facilitadoras. Participei de uma reunião em Sarajevo, em junho, e lá, o Fórum Social Mundial e outra ONG, a *Helsinki Citizens Assembly*, estão oferecendo um local onde muitos dos manifestantes poderão participar.

Conectas: Então, o papel de mediador ainda se mostra muito presente?

M.K.: Sim, e é interessante que as ONGs façam isso agora. Quando eu era jovem e participava de protestos, os movimentos trabalhistas faziam isso e, na verdade, eles ainda o fazem.

Conectas: No relatório de 2012 da Global Civil Society, você também defende que sociedade civil significa um espaço onde ocorrem as manifestações, onde as pessoas podem falar, discutir e agir livremente – e que as manifestações concretas da sociedade civil – das reuniões em cafés ao Facebook – variam de acordo com o tempo e o lugar. Em sua opinião, como as novas tecnologias de informação e comunicação influenciaram o ativismo?

M.K.: Há inúmeras respostas diferentes. Em primeiro lugar, isso facilita o ativismo. É muito mais fácil mobilizar e organizar utilizando as mídias sociais e o Twitter. Em segundo lugar, acho que acelerou demais a nossa consciência acerca do que se passa em outras partes do mundo, algo que creio ser realmente importante. Não há dúvida de que as mídias sociais, os telefones celulares, o Twitter, e assim por diante, foram todos extremamente importantes.

Por outro lado, também se pode apontar aspectos muito negativos. Acredito que isso fomenta o extremismo. É muito mais fácil ser um extremista no Facebook do que em situações face a face. Acho que isso também incentiva o “clicktivismo”, a ideia de que pelo simples fato de participar de um abaixo-assinado on-line o indivíduo sente ter feito algo.

Porém, após listar esses prós e contras, essa é uma enorme revolução, tão importante quanto foi a imprensa. A história do mundo deve, provavelmente, ser contada por meio da história das tecnologias de comunicação, da fala à escrita. Leio algo sobre Santo Agostinho de Hipona e alguém comenta que ele estava lendo um livro sentado sozinho e sem abrir a boca. Sempre se pensou, antes daquela época, que se lia em voz alta. Com a impressão, temos as línguas vernáculas, inicia-se a ascensão do nacionalismo; com os romances, os jornais, inicia-se a ascensão da secularidade. E acredito que estamos, agora, em uma era de mudança revolucionária incrível! Só não acho que tenhamos começado a pensar e a entender para onde ela está nos levando.



LOUIS N. BICKFORD

No mundo multipolar no qual o movimento internacional de direitos humanos opera atualmente, Louis Bickford é capaz de observar e influenciar as diferentes facetas do cenário de direitos humanos a partir de um ponto de vista privilegiado. Bickford gere o Programa Global de Direitos Humanos da Fundação Ford, dando apoio tanto a grupos bem estabelecidos quanto aos emergentes com vistas a fortalecer o movimento global de direitos humanos.

Antes de começar a trabalhar na Fundação Ford em 2012, Bickford fazia parte da equipe de coordenação executiva do Centro Robert F. Kennedy de Justiça e Direitos Humanos. Anteriormente, ele foi diretor de programas no Centro Internacional para Justiça de Transição (ICTJ, na sigla em inglês)

A experiência de Bickford com o ativismo remonta à sua atuação como ativista estudantil na década de 1980 e, posteriormente, ao seu trabalho no Chile no início da década de 1990 com questões relacionadas à memória e à prestação de contas no Cone Sul. Mais tarde, no ICTJ, a principal função de Bickford era promover parcerias com ONGs nacionais em países bastante diversos, como Bósnia, Birmânia (na fronteira com a Tailândia), Gana, México, Marrocos, Nigéria e África do Sul, e colaborar com estes parceiros para o compartilhamento de experiências e atividades conjuntas de fortalecimento no terreno. Essas experiências deram a Bickford um profundo entendimento sobre desafios e oportunidades que ONGs internacionais podem trazer para o campo internacional de direitos humanos.

Fazendo uso dessa valiosa experiência, Bickford oferece uma avaliação crítica do atual estágio do movimento internacional de direitos humanos em uma entrevista concedida à Conectas em setembro de 2014. Apesar de reconhecer que as ONGs internacionais buscam estar mais próximas do âmbito local e as ONGs nacionais procuram participar diretamente na arena internacional, o que Bickford chama de “convergência para o Centro Global”, ele afirma rotundamente que “muito raramente o movimento internacional de direitos humanos foi capaz de planejar o seu trabalho de forma que estivesse em consonância com as comunidades pobres e marginalizadas”.

Neste sentido, a fim de continuar crescendo, segundo Bickford, o “movimento precisa ser relevante a um maior número de pessoas mais frequentemente para prosperar”. Em suas respostas, Bickford oferece exemplos de organizações que têm tentado fazer exatamente isso e dos desafios que elas enfrentam.

Original em inglês. Traduzido por Fernando Sciré.

Entrevista realizada em setembro de 2014 por Thiago Amparo (Conectas Direitos Humanos)



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível *online* em <<http://conectas.org/pt/acoes/sur>>.

ENTREVISTA

CONVERGÊNCIA PARA O CENTRO GLOBAL: “QUEM DEFINE A AGENDA GLOBAL DE DIREITOS HUMANOS E COMO”

Entrevista com Louis Bickford

Conectas Direitos Humanos: Há mais de 20 anos, você tem trabalhado de diversas formas com organizações da sociedade civil em todas as regiões do mundo. Em sua opinião, o que mudou do início do ativismo de direitos humanos, com foco em documentar violações de direitos civis e políticos e centrado em ONGs internacionais, em relação ao seu estágio atual?

Louis N. Bickford: O sistema de direitos humanos se tornou cada vez mais complexo nas últimas décadas. Parte desta complexidade ocorre devido a uma expansão do movimento internacional de direitos humanos para abranger um leque muito mais amplo de direitos e atividades do que o registrado nas décadas de 1970 e 1980. Isto se dá em dois eixos. Em primeiro lugar, o conteúdo dos direitos foi ampliado. Desde a Conferência de Viena em 1993, tem ocorrido uma expansão significativa do sistema partindo de um conjunto restrito de reivindicações de direitos durante a Guerra Fria (principalmente direitos civis e políticos) para reivindicações que abrangem uma vasta gama de direitos previstos na Declaração Universal. Isto é evidenciado pela longa lista de Procedimentos Especiais do Alto Comissariado para os Direitos Humanos, o que demonstra a amplitude das reivindicações de direitos que são agora consideradas legítimas pela comunidade internacional.

A segunda forma na qual o movimento internacional de direitos humanos vem se expandindo é em relação à arquitetura de sua rede. Isto se refere à forma como o movimento está estruturado em termos de tamanho, localização de atores centrais e as relações entre os atores. Talvez a mudança mais importante aqui seja simplesmente o grande aumento, ocorrido nas últimas décadas, do número de organizações que se autoidentificam como “organizações de direitos humanos”. Também é importante observar onde essas organizações estão sediadas. Durante os anos 1970 e 1980, por exemplo, as ONGs internacionais de direitos humanos se tornaram um tipo de organização de suma importância, já que as ONGs nacionais/domésticas de países como Chile, África do Sul e Rússia estavam

sob grandes ameaças a sua existência cotidiana, e dado que estas organizações nacionais – nos casos em que elas de fato existiam – tendiam a ser pequenas e subfinanciadas. Os atores internacionais, a partir da relativa segurança de Nova Iorque ou Londres, foram capazes de atrair à causa alunos formados pelas melhores faculdades de Direito do mundo, além de outras pessoas, sem mencionar sua capacidade de identificar e levantar fundos. Eles foram capazes de exercer real influência em Washington e nas Nações Unidas. Trabalhando por meio de instituições internacionais sediadas em grande parte na Europa e nos EUA, eles também foram capazes de se concentrar no desenvolvimento de normas, criando uma revolução jurisprudencial em direitos humanos que dificilmente pode ser comparada a qualquer outro campo, e construindo um sistema global de leis, normas e instituições que constituem hoje uma força poderosa para os direitos humanos. Essas ONGs internacionais continuam a ser importantes. Mas também houve mudanças reais no outro lado da equação: as ONGs nacionais/domésticas se tornaram muito fortes, profissionais e onipresentes. Essas ONGs nacionais – grupos como *Defjusticia* na Colômbia ou o *Legal Resources Centre* na África do Sul – estão cada vez mais envolvidas nos níveis internacional e global, o que está criando algumas mudanças significativas no ecossistema do movimento de direitos humanos.

Conectas: Apesar dos ganhos das organizações internacionais de direitos humanos, como você mencionou, a divisão de trabalho entre as ONGs nacionais e internacionais ainda constitui uma descrição precisa de como o movimento internacional está estruturado atualmente? ONGs do Norte mudaram suas sedes para o Sul Global e organizações do Sul têm cada vez mais trabalhado em nível internacional. Recentemente, você chamou esse fenômeno de “convergência para o Centro Global”. O que você quer dizer com isso?

L.N.B.: A distinção entre organizações internacionais e nacionais nem sempre é útil (há muitas organizações que não são categorizadas tão facilmente), mas isso pode ser proveitoso na diferenciação de diversos nichos e componentes do movimento internacional de direitos humanos. Essa distinção é especialmente relevante em termos de diferentes teorias sobre como o movimento de direitos humanos “funciona”. O que é que o movimento está tentando atingir e qual é a melhor maneira de alcançar esses objetivos? No centro dessas questões estão as maneiras pelas quais o movimento de direitos humanos define suas prioridades globais e, por sua vez, como elas produzem o apoio de vários setores. A distinção entre organizações nacionais/domésticas, que operam em suas próprias sociedades, e organizações internacionais, que se concentram principalmente no sistema internacional ou em outros países que não aqueles onde estão sediadas – e que tendem a se basear nas capitais do Norte Global, incluindo Nova Iorque, Londres, Genebra e Paris – faz a diferença. Já que as organizações internacionais têm ligações mais profundas com as comunidades de financiamento, tomadores de decisão, universidades de ponta e uma rede cosmopolita de líderes de opinião no Norte, e porque elas estão genuinamente trabalhando internacionalmente e, portanto, têm exigências orçamentárias mais elevadas, elas tendem a ter significativo poder e autoridade na definição da agenda.

No entanto, há uma grande tendência de compensação, que chamei, como você mencionou, de *convergência ao Centro Global*. Duas tendências importantes

e complementares estão em jogo uma com a outra. A primeira tendência é das ONGs internacionais de direitos humanos se deslocarem para o Sul Global, em um esforço para estar “mais perto do terreno” (nas palavras da Anistia Internacional). Para as ONGs internacionais, é mais importante do que nunca demonstrar vínculos reais e diretos com o Sul Global. Neste sentido, a Anistia está mudando seu secretariado internacional que será realocado em posições estratégicas em diversos países do Sul.

A segunda tendência é que as ONGs *nacionais* cresçam e se envolvam mais diretamente com o sistema internacional de direitos humanos, muitas vezes além de suas próprias regiões e/ou muitas vezes se envolvendo com questões de direitos humanos em outros países que não os seus próprios. Essa tendência não faz – e não deve – caracterizar o que está ocorrendo com *todas* as ONGs nacionais e internacionais, mas captura um subconjunto significativo de ambas. Em consonância com a ideia de “cosmopolitismo enraizado” da teoria do movimento social, os líderes desses grupos nacionais não veem nenhuma razão para não estarem diretamente envolvidos em determinar o futuro do movimento internacional de direitos humanos.

Essas duas tendências são complementadas pela existência – tanto histórica como recente – de redes de organizações nacionais profundamente enraizadas que criam alianças horizontais, a fim de reforçar a sua influência e *advocacy* em nível internacional.

Essa convergência ao Centro Global ocorre realmente devido à localização do poder dentro do movimento de direitos humanos, por exemplo, em relação a quem define a agenda global e como ela é definida. Deveria haver outra grande instituição global como o Tribunal Penal Internacional? Como os princípios internacionais, tais como a Responsabilidade de Proteger, devem ser desenvolvidos? Alguns direitos, como o direito à educação ou à habitação, devem ser dignos de mais atenção global? Estas questões são colocadas sob uma ótica diferente, uma vez que as tendências atuais de convergência ao Centro Global são levadas em consideração.

Essa convergência é mais uma tendência evolutiva de um novo desdobramento. Grupos como a *Fédération Internationale des Liges des Droits de l'Homme* (FIDH, no original em francês) e o *Asian Forum for Human Rights and Development* (FORUM-Asia, no original em inglês), com sede em Bangcoc, sempre foram intimamente ligados a ONGs nacionais (e baseadas no Sul). Organizações como o Centro de Informação sobre Empresas e Direitos Humanos (BHRRC, na sigla em inglês) e a *Witness* têm como fundamento um modelo operacional que requer fortes parcerias com ONGs do Sul. No campo dos direitos das mulheres, grupos como a *Association for Women in Development* (Awid, na sigla em inglês), desde a sua fundação, são tanto internacionais quanto sediadas no Sul Global. A *International Network for Economic, Social & Cultural Rights* (ESCR-Net, na sigla em inglês) e a nova *International Network of Civil Liberties Organisations* (Inclo, na sigla em inglês) são exemplos de redes internacionais de organizações nacionais bem estabelecidas. E muitas organizações – incluindo o BHRRC e a Awid – estão ativamente traduzindo seus materiais para várias línguas, reconhecendo a importância da comunicação com uma ampla diversidade de pessoas.

Conectas: Ainda em relação às ONGs nacionais, diversos fatores desafiam a representatividade delas em seus próprios países. Como visto nas recentes manifestações de massa no Brasil, na Ucrânia, nos Estados Unidos e no Oriente Médio, só para citar

alguns exemplos, os protestos de rua, e não as ONGs, assumiram o papel principal como promotores de mudança social. Você acha que a internacionalização de ONGs locais traz o perigo de desconectá-las de seu próprio contexto local?

L.N.B.: Os movimentos sociais possuem poder de estruturar suas demandas de forma peculiar, sendo capazes de competir com o discurso de direitos humanos e, potencialmente, de “vencer no terreno da imaginação”, como Samuel Moyn escreveu em certa ocasião. Este desafio, então, diz respeito ao quão potente são os direitos humanos e ao quanto serão no século 21 enquanto uma *estrutura discursiva* para que os novos e futuros movimentos sociais possam surgir nos âmbitos nacional, regional e global.

Ao contar uma história sobre o Egito, uma personalidade do mundo dos direitos humanos explicou para uma plateia que, durante a década de 1980, ser ativista de direitos humanos no Egito era perigoso e frustrante. Era difícil atingir mudanças. No entanto, organizações de direitos humanos desempenharam papéis cruciais ao articular uma visão sobre uma sociedade melhor. Elas encorajaram pessoas e forneceram uma plataforma à transformação da sociedade. Uma parte da estratégia desses atores foi usar o sistema internacional e trabalhar em Genebra, Nova Iorque, Bruxelas, Londres e Washington para conseguir seus objetivos. Isso era menos perigoso e, em muitos aspectos, menos frustrante do que trabalhar no Egito. Elas contribuíram para criar pressão internacional sobre o Egito e uma formação mais geral de normas internacionais. Elas geraram fortes movimentos de solidariedade e cultivaram aliados em outros países e regiões, incluindo sua própria diáspora. Elas começaram a gastar mais e mais tempo de trabalho na esfera internacional. Internamente, elas lentamente passaram a ser vistas como “aquelas pessoas que vão a conferências e coquetéis em Londres e Nova Iorque”. Quando a Primavera Árabe aconteceu, a estrutura de direitos humanos e muitos dos ativistas associados com esta estrutura não foram uma inspiração central. Eles tinham menos autoridade no Egito em questões de transformação social do que outros atores mais recentes que foram capazes de explorar a imaginação dos manifestantes.

A principal lição dessa história está relacionada com a construção de organizações nacionais dinâmicas que estejam profundamente enraizadas na experiência doméstica e dialoguem com eleitorados locais relevantes. Se um dos principais desafios enfrentados pelo movimento é a sua capacidade de inspirar e determinar objetivos de mudanças sociais mais amplas, então, provavelmente, organizações em nível nacional, caso sejam capazes para tanto (considerando questões de segurança, etc.), devem fortalecer o movimento com base em experiências nacionais de combate a abusos e implementação de direitos. De fato, neste sentido, organizações como o *Centro de Estudios Legales y Sociales* (CELS, no original em espanhol), na Argentina, o *Legal Resources Centre* (LRC, na sigla em inglês), na África do Sul, ou *Kenyan Human Rights Commission*, no Quênia, deveriam ser a força motriz de inovação e mudança em nível nacional, sobretudo onde essas organizações precisam estabelecer sua reputação e legitimidade.

Conectas: Uma das razões que levaram as ONGs do Sul a atuar cada vez mais no cenário internacional se deve ao aumento da influência dos países emergentes em suas próprias regiões, nos contextos transnacional e mundial. A ascensão dos BRICS é um exemplo disso. Nesse contexto, esses países do Sul têm sido chamados a atuar como líderes neste novo mundo multipolar, apesar de se ter consciência dos históricos de direitos

humanos desses países (frequentemente problemáticos). Em sua opinião, qual é o papel das ONGs do Sul nesse cenário?

L.N.B.: A convergência ao Centro Global poderia de modo potencial ajudar o movimento internacional de direitos humanos a enfrentar o desafio de se adaptar à ostensiva emergência de uma multipolaridade que inclui os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e os MINTS (México, Indonésia, Nigéria e Turquia) – ou outras formações – e que representa importantes e potenciais mudanças no sistema de direitos humanos. Embora pareça claro que a influência dos Estados Unidos está em declínio em todo o mundo, não está tão claro como essas potências emergentes vão se envolver nos debates políticos internacionais de direitos humanos. Levando isso em consideração, pode haver oportunidades relacionadas à política externa das potências emergentes. Theodore Piccone apresentou argumentos semelhantes, sugerindo que países como Brasil, Turquia e Indonésia podem, potencialmente, desempenhar papéis construtivos de peso como atores internacionais, inclusive assumindo a liderança em várias questões relacionadas aos direitos humanos.

A principal questão deste desafio está relacionada à maneira como o movimento internacional de direitos humanos pressiona o aparato de política externa dos Estados emergentes a se envolver com outros Estados ou com o sistema internacional. Nesse sentido, a Conectas é uma das ONGs que está dando um exemplo dessa nova estratégia, que busca pressionar a política externa do governo brasileiro. De modo similar, ONGs internacionais, como Anistia Internacional, *Crisis Action*, FIDH e *Human Rights Watch*, estão cada vez mais focadas nas políticas externas dos países emergentes. Os resultados concretos dessas estratégias ainda serão vistos, mas já são promissores considerando o mundo multipolar para o qual estamos provavelmente caminhando.

Conectas: Uma última questão: ONGs tradicionais de direitos humanos tiveram o desafio de comunicar melhor o trabalho feito por elas. Muitas vezes, a natureza legalista da linguagem de direitos humanos, bem como a ampliação da agenda do movimento de direitos humanos (como você mencionou anteriormente), tende a tornar essa comunicação ainda mais difícil. Em sua opinião, como o trabalho das ONGs poderia ser de melhor utilidade às comunidades onde elas estão situadas?

L.N.B.: Isso nos leva de volta à questão dos direitos humanos como um quadro discursivo: a estrutura de direitos humanos ainda é poderosa? Em caso afirmativo, para quais parcelas da sociedade? Como o movimento pode permanecer dinâmico e vibrante no século 21, mobilizando jovens e outras pessoas? Nesse sentido, eu argumentaria que muito raramente o movimento internacional de direitos humanos foi capaz de planejar o seu trabalho de forma que estivesse em consonância com as comunidades pobres e marginalizadas. Das favelas do Brasil às favelas de Nairóbi e Nova Déli, a condição de vida de milhões de pessoas continua a ser desesperadora. Na verdade, o movimento de direitos humanos nem sempre forneceu as ferramentas necessárias para que essas comunidades conseguissem seus direitos, incluindo os mais básicos como o direito à vida, segurança pessoal e subsistência. Seria um exagero dizer que o movimento abandonou essas comunidades, mas a verdade é que ele não fez o suficiente à identificação – e à luta – das necessidades dessas comunidades. Na verdade, o desafio mais urgente que o movimento deve abordar é

a realidade de que as populações mais pobres e marginalizadas do mundo têm seus direitos políticos, civis, sociais e econômicos básicos constantemente negados.

Isto pode ou não estar ligado à efetivação dos direitos econômicos e sociais em sentido restrito, jurídico. O ponto mais importante é que o movimento internacional de direitos humanos precisa ser *relevante* para um maior número de pessoas mais frequentemente para prosperar. Isso pode ter tanto a ver com métodos quanto com as categorias de direitos que são priorizadas. Em outras palavras, as pessoas precisam entender como os movimentos podem ajudá-las a fazer suas vidas melhores. O movimento de direitos humanos nem sempre é tão bom em explicar isso. Após ter sido bem-sucedido em uma série de empreitadas, o movimento deve agora demonstrar como e por que isso é relevante para enfrentar os desafios da pobreza extrema e da marginalização, e mostrar como ele pode contribuir para dar voz aos que não têm voz, poder aos impotentes e alguma solução às necessidades mais urgentes das pessoas em todo mundo.

Para mim, a resposta a esta questão se encontra na construção do movimento de direitos humanos: em como torná-lo mais poderoso como tal. Os movimentos se envolvem com normas como estruturas de oportunidades políticas. Esta é a melhor razão para o movimento continuar a gastar energia para o desenvolvimento de normas, especialmente em determinadas áreas, tais como os direitos LGBT e de pessoas com deficiência, para citar alguns exemplos. Da mesma forma, ele pode se engajar construtivamente com as estruturas de oportunidades políticas, como o Conselho de Direitos Humanos da ONU, os Procedimentos Especiais e os sistemas regionais. Neste sentido, o Conselho de Direitos Humanos em Genebra é uma indicação da importância do estabelecimento e desenvolvimento de normas na comunidade internacional. O Conselho pode algumas vezes dar sinais animadores, e as vitórias no desenvolvimento e na adoção de normas são muitas vezes celebradas com entusiasmo.

Mas critérios e normas não são suficientes. Sabemos por pesquisas empíricas, tais como os estudos de Beth Simmons e Emilie Hafner-Burton, que as normas podem não ir muito longe. É claro que em algum momento os direitos devem ser efetivados de uma maneira muito real no âmbito local. Mais do que nunca, o movimento precisa se concentrar no que "funciona" em termos de efetivação, como o litígio estratégico que utiliza os tribunais nacionais, novos instrumentos de políticas, mudanças nas dotações orçamentárias, etc. Ademais, o movimento precisa aproveitar o poder do sistema internacional para a real resolução de problemas domésticos.



sur

Direitos Humanos em Movimento

Multipolaridade

LUCIA NADER

Organizações sólidas em um mundo líquido

KENNETH ROTH

Por que acolhemos parcerias em direitos humanos

CÉSAR RODRÍGUEZ-GARAVITO

O futuro dos direitos humanos: Do controle à simbiose

DHANANJAYAN SRISKANDARAJAH E MANDEEP TIWANA

Rumo a uma sociedade civil multipolar

ENTREVISTA COM EMILIE M. HAFNER-BURTON

“Evitar o uso do poder seria devastador para os direitos humanos”

ENTREVISTA COM MARK MALLOCH-BROWN

“Hoje somos um mundo extremamente multipolar, mas não somente composto por Estados-nação”

ENTREVISTA COM SALIL SHETTY

“Organizações de direitos humanos devem colocar mais o pé no chão”
ou como perdemos o bonde

ENTREVISTA COM LOUISE ARBOR

“A solidariedade Norte-Sul é fundamental”



LUCIA NADER

Lucia Nader é, desde abril de 2011, Diretora Executiva da Conectas Direitos Humanos. Integra a equipe da organização desde 2003, tendo sido Coordenadora de Redes (2003-2005) e Coordenadora de Relações Internacionais (2006-2011). Nesta última função, criou o programa de Política Externa e Direitos Humanos e foi Secretária do Comitê Brasileiro de

Política Externa e Direitos Humanos. É pós-graduada em Desenvolvimento e Organizações Internacionais pelo Instituto de Estudos Políticos de Paris (Sciences Po) e bacharel em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Lucia foi nomeada Empreendedora Social pela Ashoka (2009) e é autora de diversos artigos, incluindo "Descompasso: por que ONGs de direitos humanos em países emergentes não emergem?" (Open Democracy, 2013), "Reflexões sobre a política externa em direitos humanos no governo Lula" (Fundação Henrich Boll, 2011).

Email: lucia.nader@conectas.org

RESUMO

Neste artigo, a autora tece comentários preliminares sobre qual é o papel de organizações que buscam a transformação social em um mundo em ebulição, evidenciado pela erupção de diversos protestos em massa ao redor do mundo. Tal reflexão resulta de anos de experiência da autora à frente da ONG Conectas Direitos Humanos e de conversas com parceiros no Brasil e no mundo. Refletir sobre as perspectivas para o movimento internacional de direitos humanos no século XXI pressupõe, para a autora, analisar três questões centrais: (i) o contexto da multiplicidade de lutas, interlocutores e níveis de ação das organizações de direitos humanos; (ii) a relação dessas organizações com a crise de representatividade e efetividade de instituições estatais; e (iii) a forma como essas organizações interagem com o fortalecimento do indivíduo como ativista e ator político. Por fim, com base na distinção entre ativismo organizacional e autoativismo, a autora conclui que, diante deste cenário atual, deve-se buscar manter o difícil equilíbrio na construção de organizações que sejam sólidas, com impacto a longo prazo, mas líquidas o bastante para se adaptarem à sociedade contemporânea.

Original em português.

Recebido em agosto de 2014.

PALAVRAS-CHAVE

Protestos – Bauman – Autoativismo – Representatividade – Organizações de direitos humanos



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível *online* em <http://conectas.org/pt/acoes/sur>.

ORGANIZAÇÕES SÓLIDAS EM UM MUNDO LÍQUIDO

Lucia Nader

(...) mudança é a única permanência e incerteza a única certeza. Há cem anos, 'ser moderno' significava buscar um 'estado final de perfeição' – hoje significa uma infinidade de aprimoramentos, sem 'estado final' à vista e nem desejado.¹

(Zygmunt Bauman, *Liquid Modernity*, 2012)

“Vocês são o antes e o depois das ruas”. Foi essa a resposta que ouvi de Bruno Torturra, jornalista que ficou conhecido por ter transmitido ao vivo, de seu celular, os protestos que mobilizaram milhões de pessoas no Brasil, desde junho de 2013. Conversávamos sobre o futuro das organizações de direitos humanos – sólidas e profissionais – que pareciam ter se tornado dispensáveis do dia para a noite. Uma conversa similar ocorria na mesa ao nosso lado, entre aqueles que pareciam ser integrantes de partidos, sindicatos ou outra entidade da sociedade civil. Questionávamo-nos sobre qual era o papel de organizações que buscam a transformação social em um mundo em ebulição.

Não tenho dúvidas de que a luta por direitos seja a melhor forma de transformarmos o mundo em que vivemos e que o trabalho contínuo e perseverante de organizações estruturadas é fundamental nessa empreitada. Os protestos que se espalharam recentemente pelo mundo – do Cairo a Istambul, de Madri a Santiago, de Túnis a São Paulo e Bangkok – mostraram que centenas de milhões de pessoas também querem sociedades mais justas, dignas e humanas. Uma análise de protestos recentes, em 90 países, demonstra que “democracia real” é a maior bandeira daqueles que saem às ruas para exigir mudanças.²

Seria ingênuo acreditar que as infinitas demandas das manifestações estejam todas diretamente relacionadas com direitos humanos e com respeito às minorias. Também não creio que a ebulição “das ruas” signifique uma ruptura definitiva com as instituições e formas de organização social vigentes. Mas é inegável que as mobilizações recentes escancararam fenômenos cada vez mais prementes na

sociedade contemporânea: a diversificação de atores e lutas, um mal-estar com certos aspectos das instituições públicas e a potencialização do indivíduo como ator político. Reflexões sobre inquietações similares vêm ocorrendo dentro de organizações de direitos humanos há, ao menos, uma década e têm gerado impactos significativos nos objetivos, nas estratégias e estruturas destas organizações.

Assim, a meu ver, refletir sobre as perspectivas para o movimento internacional de direitos humanos no século XXI, tema desta edição comemorativa da Revista Sur, pressupõe analisar **três questões centrais**: (i) o contexto da multiplicidade de lutas, interlocutores e níveis de ação das organizações de direitos humanos; (ii) a relação destas organizações com a crise de representatividade e efetividade de instituições estatais; e (iii) a forma como estas organizações interagem com o fortalecimento do indivíduo como ativista e ator político. Essas reflexões dialogam com outras perguntas desta edição da SUR, tais como: quem nós, como organizações de direitos humanos, representamos; como aliamos questões urgentes com impacto de longo prazo; como as novas tecnologias de informação e comunicação influenciam o ativismo; e se a linguagem dos direitos humanos pode ser efetiva para a transformação social.

Qualquer pretensão de respostas conclusivas seria, no mínimo, precipitada. Pelas lentes de minha experiência à frente da Conectas Direitos Humanos, arrisco, então, tecer comentários preliminares, ancorados na realidade brasileira e enriquecidos por conversas frutíferas com parceiros de outros países.³ A esperança é motivar o debate para que possamos fortalecer o impacto de organizações que foram e continuam sendo essenciais na construção de um mundo mais justo.

1 Multiplicidade

As organizações de direitos humanos estão diante de uma grande quantidade de opções sobre que caminhos seguir e que decisões tomar. Os fluxos de comunicação e informação aceleraram de forma inédita a velocidade com que nos deparamos com uma multiplicidade de lutas, interlocutores e níveis de ação.

A necessidade de defesa de “novos” direitos vem se somar às agendas tradicionais das organizações de direitos humanos, como a liberdade de expressão e o combate à tortura e à discriminação. É o caso, por exemplo, do direito à cidade, que inclui a mobilidade e as políticas urbanas, ou ainda do direito à privacidade, relacionado ao mundo virtual e às novas tecnologias. A multiplicidade de temas e violações sobre os quais as organizações são chamadas a agir e nos quais podem potencialmente incidir é enorme. Ao mesmo tempo, apesar de sucessos valiosos, várias de nossas lutas históricas não foram superadas e nossas agendas estão potencialmente mais amplas e diversas a cada dia.

A diversificação ocorre também com relação aos nossos interlocutores, que hoje vão além do Estado. Penso na interlocução das organizações de direitos humanos com empresas privadas, por exemplo. Há muito sabemos que os interesses comerciais e financeiros são fontes de abusos e violações. Mas considerar que entes privados possuem obrigações diretamente decorrentes das normas internacionais de direitos humanos é um debate emergente (BILCHITZ, 2010). Some-se a isso a

dificuldade crescente em territorializar essas violações envolvendo empresas, em face muitas vezes de sua natureza transnacional, para poder, se necessário, judicializá-las. Se uma multinacional de origem chinesa, que possui principal local de atuação na Europa, comete com dinheiro público violações num país de uma terceira região – como o deslocamento forçado de comunidades em Angola –, quem é o responsável?

As organizações de direitos humanos também enfrentam uma multiplicidade de escolhas quanto aos âmbitos nos quais devem atuar. É cada vez maior a tensão entre focar plena e exclusivamente no trabalho nacional ou ampliá-lo para níveis regionais e internacionais. Assim como as anteriores, essa não é uma escolha fácil. Em determinados casos, sabemos que adotar uma perspectiva que vá além das fronteiras nacionais tem adquirido uma importância cada vez maior. Pense, para ilustrarmos, em uma organização que busca incidir de forma estrutural no impacto em direitos humanos da “guerra às drogas”. É muito provável que ela tenha que levar em consideração as dimensões regionais e internacionais dessa questão. Isso não quer dizer necessariamente que ela precise atuar diretamente em diversos países, mas terá que estar informada, ter conexões ou parcerias. Sem isso, é possível que não tenha o impacto desejado.

Navegar nessa multiplicidade de lutas, interlocutores e níveis de ação possibilita, por um lado, que as organizações se atualizem, desenvolvam estratégias inovadoras e se repensem. Por outro lado, impõe vários desafios, como a dificuldade de manter-se fiel à identidade e missão da instituição, de ter a *expertise* e os recursos necessários para ampliar seu leque de atuação, de desenvolver formas saudáveis de trabalho em parceria com outras instituições, de aliar atuação de longo e curto prazo, entre outros.

2 Centro de gravidade

Assistimos hoje a uma crescente desconfiança com relação à real capacidade do Estado em garantir direitos e à dificuldade das instituições estatais de se atualizarem e continuarem cumprindo funções estratégicas nas sociedades complexas em que vivemos (NOGUEIRA, 2014).

O próprio conceito de Estado-nação está sob ataque, pois sofre as consequências da intensificação de fluxos internacionais e emergência de questões que ultrapassam as suas fronteiras. Também é abalado pelo fortalecimento de outros poderes, como entes privados e não governamentais.

Mas o maior desafio talvez venha de dentro das próprias sociedades, numa reação ao que é percebido como uma falha das instituições representativas. É o caso do sistema legislativo, por exemplo, que muitas vezes torna-se refém de uma lógica partidária com a qual muitos cidadãos não se identificam (WHAT’S..., 2014). Quando os *indignados*, na Espanha, dizem que “nossos sonhos não cabem em suas urnas”⁴ isso fica ainda mais claro. Há um grande descompasso entre as promessas que legitimam as instituições estatais e o que elas estão realmente sendo capazes de propiciar.

Esse incômodo com relação à efetividade do Estado desafia as organizações de direitos humanos de, ao menos, duas maneiras.

Uma primeira, mais direta, é o risco destas organizações serem vistas pela população com a mesma desconfiança com a qual instituições públicas são muitas vezes vistas e, assim, terem sua credibilidade afetada. Por servirem como um canal de diálogo com uma máquina estatal disfuncional, as organizações podem ter sua credibilidade comprometida. O Barômetro de Confiança de 2013 mostrou que, no Brasil, as ONGs e o Governo são “menos confiáveis” do que a mídia e as empresas na opinião dos entrevistados (EDELMAN, 2013).

Mais importante ainda, um segundo desafio está relacionado ao referencial ao redor do qual orbitam as organizações de direitos humanos. Estes direitos constituem uma gramática construída em torno do Estado, estabelecendo o que este deve ou não fazer. As organizações que buscam promover esses direitos operam em torno dessa lógica, tendo o Estado como seu “centro de gravidade”. Quando a credibilidade das instituições estatais é posta em xeque, as organizações de direitos humanos sentem seu centro de gravidade enfraquecido.

Não estou afirmando que o Estado deva abandonar, ou que já tenha abandonado o seu papel de principal responsável por garantir direitos e, portanto, o foco central das organizações de direitos humanos. Mas, sim, afirmo que as organizações podem se sentir parcialmente desorientadas quando a representatividade e a efetividade das instituições estatais em garantir esses direitos são severamente questionadas. Já podem ser notados alguns efeitos neste sentido em certas estratégias utilizadas pelas organizações, tais como o litígio estratégico, os mecanismos de incidência no poder legislativo (*advocacy*) e as ferramentas de influência em políticas públicas.

3 *Autoativismo*

Historicamente, ao menos parte das organizações de direitos humanos se propôs a representar ou atuar em prol de grupos vulneráveis, dotados de interesses específicos, constituindo, portanto, um canal de participação na vida política.

A potencialização do indivíduo como ator central da sociedade contemporânea desafia essa lógica. Há hoje a percepção de que cada um seria capaz de ser seu próprio porta-voz e realizar transformações sociais profundas, prescindindo de instituições que unificassem bandeiras, organizassem demandas e representassem causas comuns. Para alguns, vivemos na era da “hipermodernidade” (LIPOVETSKY; CHARLES, 2004) ou da “modernidade líquida” (BAUMAN, 2001).

Estaríamos diante de autoativismo – um “ativismo autoral” (SILVA, 2013) ou “ativismo multifocal” (NOGUEIRA, 2014) - em que cada indivíduo abraça diversas causas simultaneamente e de forma fugaz. A aliança e a relação com organizações seriam também esporádicas e espasmódicas, baseadas em escolhas de causas específicas, e não na totalidade dos valores e missão da instituição.

O ativismo digital, por meio das mídias sociais e das novas formas de comunicação, fortalece esse fenômeno. “Se antes os ativistas eram definidos por suas causas, hoje eles o são por suas ferramentas” (GLADWELL, 2010). Por um lado, há um favorecimento do acesso à informação e estímulos constantes para a tomada de posições. Por outro, há uma diluição de conexões duradouras ou institucionais

que alimentam a perseverança necessária para a transformação social de longo prazo. Seriam, respectivamente, conexões fracas e conexões fortes – ou *weak ties* e *strong ties* (MCADAM, 1990; GLADWELL, 2010).

Criar tipologias que definam esse novo ativismo pode parecer uma contradição em termos. A mensuração de seu impacto também não é tarefa fácil. No entanto, recorrendo novamente à experiência vivida nos protestos de rua e ousando criar “tipos ideais”, pode-se arriscar a estabelecer a comparação descrita no quadro a seguir.

Diferenças entre *ativismo organizacional* e *autoativismo*

	Ativismo organizacional	Autoativismo
Estrutura e hierarquia	Liderança e governança	Sem liderança formal
Demandas	Indivisibilidade dos direitos	Fragmentação das causas
Processos	Planejados	Espontâneos
Resultados desejados	Mudanças estruturais	Transformação urgente
Construção de redes	Off-line e duradouras	On-line e fugaz
Propulsor de ação	Violações recorrentes	Evento específico
Temporalidade	Longo prazo	Curto prazo
Representatividade	Causas coletivas	Autorrepresentação individual
Linguagem	Técnica	Narrativas variáveis

É transitando entre o ativismo organizacional e o ativismo independente, descritos tentativamente na tabela anterior, que as organizações de direitos humanos hoje atuam e buscam ampliar o apoio público às suas causas. Para que possam navegar nesse novo cenário é imprescindível que essas organizações compreendam a natureza diversa do ativismo autoral. Nele – e sem tecer aqui julgamento de valor – descentralização, fragmentação, espontaneidade, fugacidade e radicalização dominam o discurso de mudança social. Predominam indivíduos, autorrepresentados, e não organizações.

Há que se lembrar, claro, que a legitimidade dessas organizações não vem, necessariamente, de quem ou quantas pessoas elas representam, mas sim do direito de associação e expressão e da credibilidade e impacto de seus objetivos de interesse público. No entanto, um maior apoio público parece cada vez mais vital para que as organizações não apenas tenham mais impacto, como também estejam mais sintonizadas com as sociedades em que atuam.

4 Considerações finais

Deparamo-nos hoje com uma série de indagações sobre as formas pelas quais a luta por direitos continuará a se dar e o tamanho dos passos necessários nessa caminhada. Neste breve artigo, foram analisados três destes questionamentos: a multiplicidade de lutas, interlocutores e níveis de ação das organizações de direitos humanos; a interação dessas organizações com a crise de representatividade e efetividade de instituições estatais; e, por fim, o impacto do fortalecimento do indivíduo como ativista e ator político no agir dessas organizações.

A lente da história é testemunha dos inúmeros sucessos alcançados pelos

defensores e pelas organizações de direitos humanos. Elas conseguiram afetar positivamente a vida de milhões de pessoas, transformar instituições, influenciar políticas públicas e contribuir com a criação de normas e valores que hoje servem de leme para a humanidade.

Uma organização de direitos humanos tem responsabilidades ligadas aos princípios e valores que promove à sua missão, ao seu desempenho e impacto e à forma como opera suas atividades (INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS POLICY, 2009). Essas responsabilidades estão relacionadas com boa governança, efetividade, qualidade e independência, e estes atributos demandam perseverança e solidez organizacional.

Atualmente parece haver uma tensão que nos leva a cuidar e zelar por tudo que conseguimos e construímos e outra que nos leva a desconstruir, inovar, reinventar e transformar. Mas não são necessariamente polos opostos.

É necessário sermos sólidos o suficiente para persistir e ter o impacto que desejamos e “líquidos” o suficiente para nos adaptarmos, arriscarmos e aproveitarmos as oportunidades que a sociedade contemporânea nos coloca. É nesse difícil equilíbrio que parece estar o caminho para a garantia dos direitos dos seres humanos, esses sim, de carne e osso. É esse o referencial inabalável de nossa luta diária.

REFERÊNCIAS

Bibliografia e outras fontes

- BAUMAN, Zygmunt. 2012 [2000]. Forward to the 2012 Edition: Liquid Modernity Revisited. In: **Liquid Modernity**. Cambridge: Polity Press.
- BILCHITZ, David. 2010. The Ruggie Framework: An Adequate Rubric for Corporate Human Rights Obligations. **SUR**, v. 7, n. 12, jun.
- EDELMAN. 2013. **Edelman Trust Barometer 2013**, Annual Global Study. Disponível em: <<http://www.edelman.com/insights/intellectual-property/trust-2013/>>. Último acesso em: jul. 2014.
- EDWARDS, Michael. 2014. When is civil society a force for social transformation?. **openDemocracy**, openGlobalRights [online], May 30. Disponível em: <<http://www.opendemocracy.net/transformation/michael-edwards/when-is-civil-society-force-for-social-transformation>>. Último acesso em: jul. 2014.
- GLADWELL, Malcolm. 2010. Small Changes. Why the revolution will not be tweeted. **The New Yorker**, Annals of innovation, October 4. Disponível em: <<http://www.newyorker.com/magazine/2010/10/04/small-change-3>>. Último acesso em: jul. 2010.

INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS POLICY. 2009. **Human**

- Rights Organisations: Rights and Responsibilities.** Disponível em: <http://www.ichrp.org/files/reports/67/119_report.pdf>. Último acesso em: jul. 2014.
- MCADAM, Doug. 1990. **Freedom Summer**. New York: Oxford University Press.
- NAÍM, Moisés. 2013. **The End of Power: From Boardrooms to Battlefields and Churches to States, Why Being in Charge Isn't What it Used to be**. New York: Basis Books.
- LIPOVETSKY, Gilles; CHARLES, Sébastien. 2004. **Os Tempos Hipermodernos**. São Paulo: Barcarolla, pp. 2004. 129.
- NOGUEIRA, Marco A. 2013. **As ruas e a democracia: ensaios sobre o Brasil contemporâneo**. Contraponto.
- _____. 2014. Representação, crise e mal-estar institucional. **Revista Sociedade e Estado**, Jan/Abr. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69922014000100006&script=sci_arttext>. Último acesso em: jul. 2014
- ORTIZ, Isabel; BURKE, Sara; BERRADA, Mohamed; CORTÉS, Hernán. 2013. **World Protest 2006-2013**. IPD/FES Working Paper, New York. September. Disponível em: <http://www.fes-globalization.org/new_york/wp-content/uploads/2014/03/World-Protests-2006-2013-Complete-and-Final.pdf>. Último acesso em: jul. 2014.
- SILVA, Marina. 2013. Ativismo Autoral. **Folha de São Paulo**, 22 de fevereiro. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/marinasilva/1234798-ativismo-autoral.shtml>>. Último acesso em: jul. 2014.
- WHAT'S gone wrong with democracy?. 2014. **The Economist**. March 1st. Disponível: <<http://www.economist.com/news/essays/21596796-democracy-was-most-successful-political-idea-20th-century-why-has-it-run-trouble-and-what-can-be-do>>. Último acesso em: jul. 2014.

NOTAS

1. Tradução livre.

2. A Friedrich Ebert Stiftung (FES) analisou 843 protestos em 90 países, de 2006 a 2013, e constatou que o maior conjunto de reivindicações (218 protestos) é por democracia real e mais representação. Ver ORTIZ; BURKE; BERRADA; CORTÉS (2013).

3. Algumas ideias aqui expostas foram discutidas com ativistas de todo o mundo durante o XIII

Colóquio Internacional de Direitos Humanos sobre "Uma nova ordem global em direitos humanos? Atores, desafios e oportunidades" promovido pela Conectas Direitos Humanos (Outubro, 2013 - São Paulo/Brasil) e durante a reunião "Different Moment, Different Movement(s)" promovida pela Fundação Ford (Abril, 2014 - Marrakesh/Marrocos)

4. Ver: <<http://www.movimiento15m.org>>. Último acesso em: jul. 2014.



KENNETH ROTH

Kenneth Roth é diretor-executivo da *Human Rights Watch*, uma das organizações internacionais de direitos humanos mais importantes do mundo que atua em mais de noventa países. Antes de ingressar na *Human Rights Watch* em 1987, Roth foi procurador federal em Nova York e na investigação Irã-Contras, em Washington, DC. Formado pela *Yale Law School* e pela *Brown University*, Roth realizou numerosas investigações e missões de direitos

humanos em todo o mundo e tem escrito extensivamente sobre uma ampla gama de violações de direitos humanos. Sua conta no Twitter é @KenRoth.

RESUMO

A parceria entre grupos nacionais e internacionais sempre teve seus momentos de dificuldade, mas a divisão geográfica típica entre os dois tipos de grupos tem levado geralmente a uma divisão de trabalho natural e saudável. Este artigo analisa diversos fatores que atualmente estão desafiando esse equilíbrio; por exemplo, os maiores grupos internacionais estão colocando mais gente de suas equipes fora do Ocidente, e as pessoas que fazem pesquisa e *advocacy* para organizações internacionais são cada vez mais do Sul Global. As tensões entre grupos nacionais e internacionais ocorrem principalmente no que diz respeito à atenção da mídia e à captação de recursos. No entanto, existem maneiras de fortalecer parcerias entre as organizações nacionais e internacionais, como a criação conjunta de estratégias, o compartilhamento de informações e recursos que podem ser mais facilmente disponíveis para grupos internacionais, o estabelecimento de programas de intercâmbio de pessoal, o compartilhamento de possíveis doadores e de alternativas de captação de recursos, falar e publicar em parceria e ajuda mútua na promoção do trabalho por meio de ferramentas como as mídias sociais.

Original em inglês. Traduzido por Pedro Maia Soares.

Recebido em março de 2014.

PALAVRAS-CHAVE

Human Rights Watch – Sul Global – Organizações internacionais – Parceria



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível *online* em <<http://conectas.org/pt/acoes/sur>>.

POR QUE ACOLHEMOS PARCERIAS EM DIREITOS HUMANOS

Kenneth Roth

Há muito tempo que o movimento mundial de direitos humanos é uma parceria entre grupos internacionais e seus congêneres nacionais e locais (que, por questão de brevidade, vou chamar de grupos “nacionais”). Essa parceria é uma tremenda fonte de força e é ainda mais importante na medida em que as questões que enfrentamos se tornam mais complexas e nossos adversários, mais sofisticados.

Os grupos nacionais trazem um conhecimento íntimo de seus países, conexões mais estreitas com vítimas e testemunhas e maior acesso a jornalistas e autoridades locais. Eles são a primeira fonte de conselho e estratégia para grupos internacionais, na medida em que definem suas agendas e realizam pesquisas e *advocacy*. Os grupos nacionais também estão em posição melhor para prestar apoio direto ao longo do tempo às comunidades vitimadas, seja por meio de ação judicial ou de programas educacionais.

Por sua vez, os grupos internacionais trazem a credibilidade que vem de realizarem há muito tempo investigações em muitos países e situações em todo o mundo. Em geral, eles têm maior acesso à mídia internacional, bem como aos governos ocidentais que têm sido importantes, ainda que inconsistentes, apoiadores externos nas questões de direitos humanos. Essas conexões possibilitam que os grupos internacionais se manifestem publicamente quando ameaças à segurança forçam os grupos nacionais a serem mais cautelosos e defender colegas nacionais quando enfrentam perseguições.

No que diz respeito à política externa, os grupos internacionais têm os recursos e o alcance geográfico para saber sobre violações no exterior que um grupo de determinado país ou o seu governo podem querer enfrentar. Com frequência, os grupos internacionais também têm mais conhecimento sobre debates em fóruns internacionais nos quais seus congêneres nacionais podem querer se envolver. É raro que um ministério de relações exteriores, e muito menos um grupo nacional, tenha os recursos para conhecer em detalhes o que está acontecendo em lugares tão díspares como Síria, Birmânia, República Centro Africana, Coreia do Norte, Estados Unidos ou em qualquer das dezenas de outros países que exigem atenção internacional e onde grupos internacionais como a *Human Rights Watch* trabalham habitualmente.

A parceria entre grupos nacionais e internacionais sempre teve seus momentos de dificuldade – mal-entendidos nascidos de perspectivas, prioridades e recursos diferentes. Mas a divisão geográfica típica entre os dois tipos de grupos tem levado geralmente a uma divisão natural e saudável do trabalho.

Vários fatores estão agora pondo em xeque esse equilíbrio. Para começar, os maiores grupos internacionais estão colocando mais gente de suas equipes fora do Ocidente. A *Human Rights Watch*, por exemplo, há muito tempo busca localizar pesquisadores nos países que são objeto de sua observação. Acreditamos que esta intimidade maior produzirá uma relação de trabalho mais próxima com grupos nacionais, uma compreensão mais sutil dos problemas de direitos, maiores contatos com autoridades governamentais cujas políticas esperamos mudar e uma influência positiva sobre a direção e a eficácia da própria *Human Rights Watch*.

Além disso, ficaram para trás os dias em que grupos internacionais eram supostamente formados por ocidentais. É cada vez mais provável que as pessoas que realizam pesquisa e *advocacy* em todo o mundo sejam do país em que atuam, falantes nativos da língua do país e totalmente imersos em sua cultura. A equipe de 415 pessoas da *Human Rights Watch* consiste de 76 nacionalidades baseadas em 47 países. A equipe básica da Anistia Internacional de 530 pessoas inclui 68 nacionalidades com base em 13 países.

Essa diversidade da equipe facilita a comunicação entre grupos nacionais e internacionais e garante que os grupos internacionais fiquem informados a respeito das preocupações nacionais, não só mediante parcerias externas, mas também por meio de discussões internas. Os membros da equipe do Sul Global têm contribuído para a evolução gradual de grupos internacionais com a sua atenção maior, por exemplo, aos direitos econômicos e sociais, bem como a pessoas cujos direitos tradicionalmente foram negligenciados, tais como mulheres, crianças ou pessoas com deficiência. Mas essa mudança na composição da equipe também significa que, em qualquer dado país, grupos nacionais e internacionais são menos imediatamente distinguíveis, o que pode complicar a definição clara dos papéis.

Além disso, à medida que alguns governos fora do Ocidente crescem em influência, a *Human Rights Watch* faz um esforço maior para influenciar as políticas de direitos humanos deles, não só dentro de suas fronteiras, mas também em suas relações com outros governos, da mesma forma como trabalhamos tradicionalmente para influenciar a política externa das grandes potências ocidentais. Enquanto isso, grupos de direitos humanos de fora do Ocidente crescem em estatura e habilidade e, como a Conectas no Brasil, estão cada vez mais interessados em abordar as questões de direitos humanos para além das fronteiras nacionais.

Apesar das parcerias óbvias que esses eventos incentivam, a evolução requer novas negociações sobre os papéis dos grupos nacionais e internacionais, alterando a divisão de trabalho que governou durante muito tempo a relação entre eles. Ainda há uma enorme complementaridade, mas também potencial para atrito.

No nível nacional, a presença de grupos internacionais ainda tende a ser modesta – no caso da *Human Rights Watch*, geralmente pouco mais do que um ou dois pesquisadores ou defensores, possivelmente completada por um assistente. Em termos numéricos imediatos, essa presença internacional limitada é ofuscada pela

maioria dos grupos nacionais. No entanto, essa presença modesta é apoiada pelos recursos e o alcance dos grupos internacionais, que costumam ser muito maiores do que um grupo nacional pode reunir.

Essa relação em evolução deu margem a um movimento mais forte, mas também deu origem a certas tensões. As mais óbvias podem surgir em relação aos meios necessários para a montagem de qualquer grupo de direitos – doadores e atenção da mídia.

A preocupação com os doadores é bastante óbvia. Se houvesse apenas um número fixo de doadores com interesse em um país – tradicionalmente, fundações institucionais – o acréscimo de outro grupo de direitos ao *mix* poderia forçar uma divisão a mais do *pool* finito de recursos. No entanto, nossa experiência na *Human Rights Watch* é que nem o número de doadores, nem a quantidade disponível de fundos de doadores são fixos, particularmente no caso de doadores individuais.

Nos países ocidentais onde a *Human Rights Watch* faz a maior parte de sua angariação de fundos, vemos que uma parte substancial da nossa receita vem de doadores que contribuem pela primeira vez para a causa dos direitos humanos. Com efeito, essa ampliação para além de uma base de doadores existentes tem sido a principal razão do crescimento da *Human Rights Watch*. E quando o *pool* de doadores se expande, isso acontece não só para os grupos internacionais, mas também para os outros. Em vários casos europeus, por exemplo, a *Human Rights Watch* ajudou a desenvolver ou aprofundar o interesse de um doador pela causa dos direitos humanos, e o doador, por sua vez, tornou-se também um financiador importante de grupos nacionais fora do Ocidente.

A *Human Rights Watch* ainda não fez captação de fundos suficiente no Sul Global para estabelecer um histórico na região, mas tenho todos os motivos para acreditar que, se fizermos isso, nossa experiência será semelhante. O alvo de qualquer esforço de captação de recursos não seria as fundações institucionais que já financiam nossos parceiros nacionais, mas doadores individuais que ainda não contribuem para a causa dos direitos humanos. Assim como nos valem de nossa rede global de doadores existentes para identificar novos doadores potenciais em países ocidentais em que entramos pela primeira vez, procederíamos do mesmo modo em qualquer país do Sul onde começássemos a arrecadar fundos. Uma vez que a maioria dos grupos nacionais fez poucos progressos na atração de grandes contribuintes individuais, há grandes possibilidades de benefício mútuo.

Quanto à atenção da mídia, a situação é mais complicada, mas não tão incompatível como alguns temem. Se a questão é simplesmente quem é citado em uma matéria sobre direitos humanos que os jornalistas já estão preparados para cobrir, acrescentar um porta-voz de um grupo internacional ao *mix* poderia reduzir as oportunidades de mídia para os colegas nacionais. No entanto, ao investigar as condições dos direitos no país, tentamos aumentar o número de reportagens da mídia sobre problemas de direitos. E ao enfatizar a posição de um governo em questões de direitos no exterior, tentamos gerar atenção da mídia para problemas que costumavam ser ignorados. Em cada um destes casos, o efeito é o de aumentar as oportunidades de comunicação, não mutilar as existentes.

No que se refere aos programas, vejo que os grupos internacionais e

nacionais estão ansiosos para trabalhar juntos e se beneficiar amplamente da parceria, mas há pelo menos um potencial de tensão que é digno de nota. Embora minha experiência seja de que os grupos internacionais e nacionais se consultam amplamente para definir prioridades e posições de *advocacy* a serem defendidas, na verdade, os dois tipos de grupos consideram um conjunto diferente de fatores na tomada de suas decisões.

A questão não é de determinação dos fatos. Todos que estão no movimento de direitos humanos entendem que uma averiguação dos fatos cuidadosa, objetiva e honesta é essencial para a nossa credibilidade e eficácia. No entanto, vejo a possibilidade de que a unanimidade de perspectiva se rompa em outros assuntos.

No Egito, por exemplo, surgiram algumas tensões no que diz respeito à questão de saber se a *Human Rights Watch* deveria defender um corte na ajuda militar dos EUA, tendo em vista o golpe de julho de 2013 e a subsequente repressão brutal contra a Irmandade Muçulmana e outros críticos do governo. Côncios do fato de que a *Human Rights Watch* havia defendido um corte na ajuda militar em circunstâncias semelhantes em outros países (bem como desejosos de evitar a cumplicidade e o apoio dos Estados Unidos a uma repressão tão grave e violenta), alguns membros da equipe da *Human Rights Watch* acharam que era importante defender um corte semelhante da ajuda militar ao Egito. No entanto, uma vez que o governo egípcio foi tão bem-sucedido em calar a mídia independente no país e, desse modo, retratar suas ações como uma defesa contra o “terrorismo”, havia temores no Egito – compartilhados nesse caso por alguns membros da equipe da *Human Rights Watch* – de que defender um corte da ajuda militar americana acarretaria a perda da simpatia de aliados em potencial dentro do país. No fim, a *Human Rights Watch* atrasou seu posicionamento e Washington suspendeu parte da ajuda militar, sem o nosso envolvimento, ainda que mais tarde tenhamos nos manifestado contra a ameaça de retomada de ajuda militar enquanto a repressão continuasse.

Posso imaginar o surgimento de diferenças semelhantes de perspectiva quando os membros de um grupo nacional acham que, como cidadãos do seu país, têm o direito de expressar uma opinião sobre uma questão, mas um grupo internacional acredita que os princípios de direitos humanos não fornecem uma resposta suficientemente clara para justificar sua intervenção. Um exemplo poderia ser visto no que diz respeito às formas de alcançar os direitos econômicos e sociais, tais como dois tipos diferentes de sistemas de saúde ou de ensino, cada um dos quais pode ser considerado um esforço consciencioso para alcançar o direito em questão.

A maior fonte de tensão talvez diga respeito aos recursos institucionais. Grupos como a Anistia Internacional e a *Human Rights Watch* são simplesmente muito maiores e mais estabelecidos do que qualquer um de nossos parceiros nacionais. A linha de frente de um grupo internacional em um determinado país pode parecer pequena, mas é apoiada por uma organização formidável, com capacidades e competências que podem estar muito acima do que está disponível para os parceiros nacionais.

No entanto, admitir essas diferenças não significa resignar-se a relações tensas. Estou certamente empenhado em garantir que isso não aconteça. Ao contrário, em

cada caso, com a sensibilidade adequada, existem antídotos que podem aliviar as tensões e facilitar as relações.

Por exemplo, os temores em relação à competição por doadores podem ser resolvidos por um compartilhamento ativo. Os grupos internacionais também podem ajudar os congêneres nacionais dando testemunho sobre o bom trabalho que executam perante possíveis doadores.

A preocupação com a competição pelo interesse da mídia pode ser resolvida mediante esforços ativos para falar e publicar conjuntamente, seja com entrevistas coletivas conjuntas ou simplesmente citando parceiros nacionais em comunicados à imprensa ou produções multimídia de um grupo internacional, como a *Human Rights Watch* faz habitualmente. Da mesma forma, nossas produções multimídia incluem com frequência as vozes de ativistas nacionais. Com o surgimento das mídias sociais como o Twitter, também se tornou fácil promover o trabalho de grupos nacionais, sem comunicados formais à imprensa.

Os grupos nacionais também estarão naturalmente mais no centro das atenções da mídia à medida que governos de países emergentes assumem a liderança em questões de direitos globais – como o Brasil fez no campo da vigilância eletrônica e a África do Sul em relação aos direitos LGBT. Muitas vezes, há bons motivos estratégicos para essa liderança não ocidental, a saber, a importância de demonstrar que a preocupação com essas questões é mundial e não apenas ocidental. Os mesmos fatores incentivarão grupos nacionais a desempenhar um papel de liderança, o que aumentará o interesse da mídia por suas vozes.

Os maiores recursos institucionais disponíveis para os grandes grupos internacionais são fáceis de partilhar. Minha experiência é que os meus colegas estão ansiosos para oferecer conselhos jurídicos, políticos, de *advocacy*, de pesquisa, de captação de recursos e operacionais baseados nos conhecimentos que adquiriram como membros da equipe de um grupo internacional com bons recursos. Embora a *Human Rights Watch* não ofereça programas formais de “capacitação” – outros grupos e linhas de financiamento dedicam-se a isso – consideramos que um movimento forte seja essencial para o nosso sucesso comum. Uma parte importante do nosso trabalho conjunto é o seu efeito no sentido de facilitar a transferência de conhecimentos e experiência em ambas as direções.

Um exemplo útil desse tipo de participação é a HRC Net, uma rede de grupos de direitos humanos nacionais e internacionais direcionada para o Conselho de Direitos Humanos da ONU. Por um lado, é um veículo para um grupo internacional como a *Human Rights Watch*, com uma equipe permanente em Genebra voltada para o trabalho do conselho, compartilhar informações sobre a evolução e as oportunidades de *advocacy* com congêneres nacionais, muitos dos quais não têm pessoal em Genebra. Por outro lado, todos ficamos mais fortes porque a rede também se tornou um veículo para que vozes nacionais sejam ouvidas em Genebra, rebatendo acusações de governos violadores de direitos de que as iniciativas do conselho são propostas somente por grupos internacionais ou o Ocidente.

A *Human Rights Watch* complementou recentemente essa parceria com a criação de um site de “contagem de votos” para registrar o modo como vários representantes de países que fazem parte do Conselho de Direitos Humanos votam

em resoluções importantes. Essa transparência em relação às ações em Genebra, que costumavam permanecer obscuras, ajuda grupos e jornalistas nacionais a abordar esse elemento-chave da política externa do governo dos seus países.

Outro exemplo é um programa criado pela *Human Rights Watch* para convidar colegas de organizações parceiras nos países do Sul a passar algum tempo em um dos nossos principais escritórios. Além de beneficiar a todos nós, facilitando o compartilhamento de perspectivas e análises, o programa possibilita que o colega visitante conheça pessoalmente vários profissionais especializados com quem pode mais facilmente contar no futuro.

Outro exemplo pode ser encontrado na República Democrática do Congo, um país grande e diversificado, no qual havia vantagens óbvias para a *Human Rights Watch* trabalhar com muitos grupos nacionais. Para facilitar a defesa coerente e estratégica, principalmente em relação à necessidade de um tribunal nacional com participação internacional significativa para levantar a responsabilidade pelos abusos graves no leste do Congo, ajudamos a organizar uma Coalizão de *Advocacy* do Congo, envolvendo cerca de duzentos grupos de direitos humanos e outros.

A coalizão ajudou grupos nacionais e internacionais a unificar o discurso ao se dirigir às autoridades responsáveis em vários níveis. Ela foi um excelente veículo para aumentar a atenção da mídia a esses problemas e gerou a vontade do governo para enfrentá-los. A *Human Rights Watch* entrou em parcerias semelhantes com grupos nacionais em relação a questões tão diversas como a defesa dos direitos LGBT em Camarões e acabar com a prática das instituições que forçam órfãos a mendigar no Senegal.

Às vezes, essas parcerias exigem que a *Human Rights Watch* ocupe o banco traseiro junto aos nossos colegas nacionais. Não entramos em conversações com nossos parceiros com a presunção de que vamos assumir a liderança, mas sim de procurar determinar as formas mais eficazes para alcançar nossas metas comuns. Por exemplo, na luta contra os ataques de certos governos africanos ao Tribunal Penal Internacional, as vozes dos grupos africanos foram as mais importantes. Quando o presidente Omar al-Bashir, do Sudão, para o qual havia um mandado de prisão do TPI, viajou à Nigéria em 2013, grupos nigerianos lideraram o esforço para obter sua prisão, enquanto a *Human Rights Watch* e outros grupos internacionais desempenhavam um papel secundário, de reforço. O resultado: Bashir deixou o país às pressas para evitar a ignomínia de um esforço de prisão local.

Muitas vezes, é melhor que grupos nacionais assumam a liderança quando os governos nacionais tentam retratar a preocupação de direitos humanos como uma imposição externa. Esse foi o caso dos direitos LGBT em Uganda, por exemplo, e é frequentemente o caso na luta contra a mutilação genital feminina. A tentativa de influenciar a política externa de um governo é muitas vezes mais eficaz com grupos nacionais na linha de frente.

A tensão entre as pressões de *advocacy* idiossincráticas em um determinado país e o desejo das organizações internacionais de manterem-se relativamente constantes em suas posições a respeito de muitos países exige, a meu ver, certa flexibilidade. Mais uma vez, a exatidão do levantamento de fatos nunca deve ser questionada, mas os grupos internacionais devem ser capazes de tolerar um grau de

variação nas posições de *advocacy* de país para país, tal como as sanções específicas que podemos buscar em face de violação grave.

Afinal, a razão para a consistência do *advocacy* não é uma questão de princípio fundamental, mas de pragmatismo – tornar mais difícil para os governos-alvo desviar a pressão sob o pretexto de que estão sendo selecionados injustamente. Essa é uma preocupação real, mas por ser pragmática, deve ser comparada com outras considerações pragmáticas, tal como perguntar se a posição do *advocacy* coerente é aquela que funcionará melhor em um determinado país. Nessa comparação das preocupações pragmáticas, não está claro que a coerência será sempre a consideração dominante.

A coisa mais importante que os grupos internacionais devem fazer talvez seja tratar os colegas nacionais com deferência e respeito apropriados. Os grupos internacionais devem buscar tanto quanto possível os pontos de vista fundamentados de nossos parceiros nacionais, no entendimento de que eles têm uma experiência imediata de um problema de direitos que com frequência não temos. A deferência à experiência e à *expertise* deles não precisa ser incondicional, mas, supondo-se uma unidade de pontos de vista entre os grupos nacionais, ela deve ser presumida. Em situações de inevitável diferença de recursos e capacidade, o respeito básico implicado em ouvir atentamente e ceder aos nossos colegas nacionais pode facilitar muito no alívio de eventuais tensões.

É um sinal de força do nosso movimento que ambos os grupos, internacionais e nacionais, sejam capazes de projetar uma presença para além de seus domínios tradicionais. É também um sinal positivo e saudável que possamos falar sobre a natureza em evolução de nossas relações com honestidade e de forma desapaixonada. Acima de tudo, temos de reconhecer que, apesar de eventuais diferenças de perspectiva, quaisquer mal-entendidos resultantes são ínfimos diante dos valores e causas que defendemos em comum.



CÉSAR RODRÍGUEZ-GARAVITO

César Rodríguez-Garavito é Professor de Direito na Universidad de Los Andes (Colômbia) e Diretor Internacional do Centro de Direito, Justiça e Sociedade (DeJusticia), uma ONG de direitos humanos com sede em Bogotá. Trabalhou como professor visitante nas Universidades de Stanford e Brown (EUA), na Universidade de Pretória (África do Sul), na Fundação Getúlio Vargas (Brasil) e na Universidade da Europa Central (Hungria). Ele participa dos conselhos

editoriais das publicações *Annual Review of Law and Social Science* e *OpenGlobalRights*, bem como dos conselhos executivos da Fundar Mexico e do Centro de Informações sobre Empresas e Direitos Humanos.

Email: cerogara@gmail.com

RESUMO

O movimento internacional de direitos humanos enfrenta um contexto de incerteza devido a fatores como: (i) o surgimento de um mundo multipolar com novas potências emergentes, (ii) o surgimento de novos atores e estratégias jurídicas e políticas, (iii) desafios e oportunidades apresentados pelas tecnologias de informação e comunicação, bem como (iv) a ameaça representada pela degradação ambiental extrema. O autor revê, primeiramente, a literatura crítica sobre os direitos humanos, destacando como essas transformações são inquietantes, fazendo com que vigorem no campo dos direitos humanos estruturas e práticas tais como: a natureza hierárquica do discurso tradicional dos direitos humanos e do movimento, a assimetria entre as organizações do Norte e do Sul, o excesso de legalização da linguagem de direitos humanos, bem como a falta de avaliações concretas de resultados da área de direitos humanos. O autor identifica duas respostas para essas críticas entre os praticantes de direitos humanos: por um lado, a negação que defende as fronteiras tradicionais e seus defensores (*gatekeepers*), e por outro, a reconstrução reflexiva que repensa práticas e limites para gerar simbiose produtiva entre os diversos atores de direitos humanos. No geral, o autor prefere esta última abordagem, argumentando que aqueles que trabalham com direitos humanos devem se esforçar para criar um ecossistema de direitos humanos. Esta abordagem visa reforçar a capacidade coletiva do movimento de direitos humanos, aproveitando sua diversidade. Assim, um ecossistema de direitos humanos prioriza a colaboração e a simbiose com uma série de atores e questões juntamente com formas mais descentralizadas e baseadas em redes de colaboração em relação a décadas anteriores.

Original em inglês. Traduzido por Adriana Gomes Guimarães.

Recebido em setembro de 2014.

PALAVRAS-CHAVE

Crítica aos direitos humanos – *Gatekeeper* – Simbiose – Sociedade civil – Sul Global



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível *online* em <<http://conectas.org/pt/acoes/sur>>.

ARTIGO

O FUTURO DOS DIREITOS HUMANOS: DO CONTROLE À SIMBIOSE

César Rodríguez-Garavito*

A incerteza parece ser o estado de espírito dominante nos círculos de direitos humanos atualmente. Uma nova onda de debates acadêmicos aborda questões fundamentais sobre o movimento de direitos humanos (DOUZINAS; GEARTY, 2014) e questiona se teríamos chegado ao seu fim (HOPGOOD, 2013). Organizações não governamentais (ONGs) e ativistas protagonistas sentem que as coisas estão mudando. “Montanhas de novas informações e rápidas mudanças estão chegando até nós, vindas de diferentes direções, em uma velocidade estonteante”, como colocou um dos meus companheiros de mesa em uma instigante reunião de ONGs de direitos humanos e financiadores de todo o mundo, convocada pela Fundação Ford, em Marrakesh, em abril de 2014, para discutir os contornos e desafios do momento atual.

A sensação de desorientação decorre da convergência de quatro transformações estruturais que estão tracionando o campo de direitos humanos para diferentes direções. Em primeiro lugar, a ascensão de potências emergentes (como os países do BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e o declínio relativo da Europa e dos Estados Unidos apontam para uma ordem mundial multipolar. Junto com a proliferação dos padrões internacionais de *soft law* e de *hard law*, esta tendência resulta em uma arena jurídica e política que é mais ampla e mais fragmentada (DE BÚRCA, KEOHANE; SABEL, 2013). Neste novo contexto, Estados e ONGs do Norte Global já não exercem total controle sobre a criação e implementação de normas de direitos humanos, conforme novos atores (de movimentos sociais transnacionais até empresas transnacionais e Estados do Sul Global e ONGs) vão emergindo como vozes influentes.

Em segundo lugar, a gama de atores e estratégias jurídicas e políticas se expandiu consideravelmente. Estratégias consagradas pelo tempo, como apontar e constranger (*naming and shaming*) Estados recalcitrantes para que estejam em

*Este artigo é parcialmente baseado em Rodríguez Garavito (2014a, 2014b).

conformidade com os direitos humanos, estão sendo complementadas com novas estratégias de *advocacy* transnacional que envolvem uma série de atores e alvos de ativismo, incluindo movimentos sociais, meios de comunicação on-line, empresas transnacionais, organizações intergovernamentais, universidades e redes de ativismo virtual (RODRÍGUEZ-GARAVITO, 2014a).

Em terceiro lugar, as tecnologias de informação e comunicação (TICs) apresentam novos desafios e oportunidades para os direitos humanos. Como mostrado pelas mobilizações associadas ao Movimento Occupy ao redor do mundo, ferramentas como redes sociais, documentários em vídeo, relatórios digitais, aprendizagem on-line e educação à distância têm o potencial de acelerar a mudança política, reduzir os desníveis de informação a que estão submetidos os grupos marginalizados e reunir grupos nacionais, regionais e globais capazes de ter um impacto direto sobre a proteção dos direitos (ZUCKERMAN, 2013).

Em quarto lugar, a extrema degradação ambiental – mudanças climáticas, escassez de água, a rápida extinção de espécies e florestas, a poluição descontrolada – tornou-se uma das mais graves ameaças aos direitos humanos. Afinal, os direitos humanos significam muito pouco se o que está em risco é a própria vida na Terra. Assim, as questões ecológicas são fundamentais para discussões globais em matéria de direitos humanos, desde aquelas que questionam a concepção tradicional de desenvolvimento econômico às que buscam conectar justiça ambiental e justiça social, incluindo as que buscam novas concepções que tornam os direitos humanos compatíveis com os direitos da natureza (SANTOS, 2014).

A incerteza resultante é uma posição desconfortável para a comunidade de direitos humanos, que enfrentou corajosamente ditaduras, abusos corporativos, injustiças socioeconômicas, genocídios e degradação ambiental ao longo de décadas. Serem deixadas com mais perguntas do que respostas é desconcertante para as ONGs, de quem se espera o fornecimento de soluções jurídicas claras para dilemas morais e políticos complexos.

Contudo, acredito que este desconforto é bem-vindo. Porque transições – entre modelos estratégicos, paradigmas intelectuais, estruturas de governança, tecnologias, ou todos os anteriores – representam momentos de criatividade e inovação em áreas sociais. Nos círculos de direitos humanos, onde temos padrões tão altos de organização e representação que a autocrítica e a reflexão se tornaram tarefas difíceis, isso traz uma oportunidade sem precedentes de reconsiderar alguns dos nossos pressupostos fundamentais: quem são as pessoas que fazem parte do movimento de direitos humanos, quais devem ser as bases disciplinares do conhecimento de direitos humanos, que estratégias podem ser mais eficazes em um mundo multipolar e multimídia. Pela primeira vez, as tensões e assimetrias importantes – Sul *vs.* Norte, elite *vs.* base, nacional *vs.* global – estão sendo discutidas abertamente com vistas a superar essas divisões e fortalecer a capacidade coletiva do movimento.

A fim de contribuir para essa reflexão coletiva no tocante a formas e estratégias organizacionais, este artigo tem tanto componentes críticos quanto de reconstrução. Vou começar comentando brevemente sobre as críticas que, em minha opinião, são mais relevantes e úteis para os debates atuais sobre direitos humanos. A seguir,

definirei as características dos dois tipos de reações apresentadas por organizações de direitos humanos diante dessas críticas: por um lado, a defesa das fronteiras tradicionais e os mecanismos de proteção (*gatekeeping*) existentes nessa área; por outro, a reconstrução reflexiva e a expansão das fronteiras do campo. Na seção final do texto, adoto a segunda posição e defendo a tese de que as transformações estruturais anteriormente mencionadas apontam para um campo de direitos humanos muito mais diversificado, descentralizado e em rede que o de décadas anteriores. Afirmando que, embora os atores e as estratégias que têm dominado o campo dos direitos humanos continuem a ser relevantes, o movimento está se deslocando em direção à estrutura e à lógica de um ecossistema. Como nos ecossistemas, a robustez do campo dependerá da colaboração e complementaridade entre as diferentes formas de organização e estratégias. Então, concluo propondo que os profissionais e as organizações gastem menos tempo com *gatekeeping* e mais com a simbiose; menos tempo se apegando a estratégias e limites convencionais e mais tempo encontrando modos mais horizontais e eficazes de colaboração mundo afora.

1 As cinco dificuldades dos direitos humanos

A bibliografia crítica sobre direitos humanos é extensa e bastante variada. Ela inclui objeções filosóficas e históricas, bem como desconstruções geopolíticas e culturais.¹ Tendo em conta que a ênfase deste artigo recai sobre as discussões atuais em torno das formas e estratégias de organização do movimento, focarei nas críticas relativas, especificamente, a este aspecto do debate.

Em primeiro lugar, os críticos têm razão ao afirmar que os direitos humanos como discurso e como movimento tendem a ser verticais e inflexíveis. Talvez o melhor exemplo dessa crítica seja a justiça criminal internacional (HOPGOOD, 2013). Aqueles de nós que praticam os direitos humanos em sociedades que estão tentando superar um longo período de conflito armado, como a Colômbia, vivem a já familiar tensão entre os ditames do direito penal internacional, por um lado, e as negociações políticas necessárias para a transição de conflito a paz, do outro. Enquanto colaboramos com ONGs globais sobre esta e muitas outras questões, observamos com surpresa a inflexibilidade de algumas de suas posições a respeito da justiça transicional, decorrente da priorização aparentemente incondicional da justiça penal sobre outras formas de justiça e reparação. E o Tribunal Penal Internacional, com suas investigações preliminares sobre processos de justiça transicional como os da Colômbia, vem solidificando ainda mais essa mensagem. Isso é prejudicial em contextos em que as negociações de paz com os atores, como no caso das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), exigem uma maior flexibilidade e uma apreciação de questões nacionais, sem a concessão de impunidade para os crimes contra a humanidade (UPRIMNY, SÁNCHEZ; SÁNCHEZ, 2014). No entanto, a rígida interpretação da justiça internacional que algumas organizações globais defendem deixa pouco espaço para alternativas – por exemplo, penas reduzidas de prisão e justiça restaurativa – e, em vez disso, tende a apresentar a sua interpretação como conteúdo definitivo do direito internacional penal e humanitário.

A segunda crítica diz respeito ao excesso de legalização dos direitos humanos. Isto tem relação não apenas com a ênfase na definição de normas legais que caracterizam os direitos humanos, mas também com o papel desproporcional dado aos advogados do movimento. Embora o quadro jurídico internacional de direitos humanos seja uma conquista histórica, o excesso de legalização do campo teve dois efeitos contraproducentes. Primeiro, como Amartya Sen (2006) argumentou, olhar para as reivindicações de direitos humanos exclusivamente através das lentes das normas legais pode reduzir sua eficácia social, uma vez que grande parte de seu poder reside na visão moral que elas representam, independentemente de terem ou não sido traduzidas em normas jurídicas. Em segundo lugar, o conhecimento técnico-jurídico torna-se uma barreira para a entrada no campo, que aliena ativistas de base e outros profissionais (de especialistas em tecnologia da informação a cientistas e artistas) que fazem contribuições inestimáveis para a causa de direitos humanos. Isto é particularmente preocupante quando se trata de temas de fundamental importância, tais como as alterações climáticas, que afetam profundamente os direitos humanos, mas não podem ser entendidos ou postos em prática sem a participação de profissionais de outras áreas. Também pode alienar novas bases de apoio, como no caso dos cidadãos que atuam como ativistas virtuais, que já usam estruturas de direitos humanos, mas sentem-se distantes da linguagem técnica e das ferramentas do movimento tradicional.

Com o tempo, a natureza fechada e a especialização jurídica do campo têm levado a outra dificuldade: a tendência a adotar a defesa de marcos legais como um fim em si mesma, e não como um meio para melhorar as condições de vida daqueles que sofrem violações de direitos humanos. O atual debate internacional sobre empresas e direitos humanos ilustra bem isso. Como aqueles de nós que têm participado em consultas regionais e globais convocadas pelo Grupo de Trabalho da ONU (GT) (responsável pela implementação dos Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos) já vimos, este é um debate altamente polarizado em que ambos os lados defendem firmemente suas posições. De um lado, há aqueles que defendem uma abordagem não vinculante para os Princípios Orientadores. Por outro lado, há aqueles que se recusam a usar os Princípios e exigem um tratado internacional de caráter vinculante. O que está claro é que uma boa parte da polarização e improdutividade do debate se deve ao fato de que tanto o GT e as ONGs de orientação jurídica tendem a concentrar-se na defesa de um paradigma regulatório, em vez de focalizar a diferença que tal paradigma poderia fazer na prática (RODRÍGUEZ-GARAVITO, no prelo).

A quarta crítica que precisa ser levada a sério é a assimetria óbvia entre o Norte e o Sul no campo dos direitos humanos. Organizações do Norte recebem mais de 70% dos fundos de fundações filantrópicas de direitos humanos (FOUNDATION CENTER, 2013). Elas continuam a ter um poder desproporcional quando se trata de definir a agenda internacional. E muitas vezes elas definem esta agenda com base em deliberações internas, e não por meio de processos colaborativos com ONGs do Sul Global, movimentos sociais, redes de ativistas e outros atores relevantes.

Finalmente, as vozes críticas dentro e fora do movimento têm escolhido

justamente um problema particularmente complexo: como podemos medir o impacto dos direitos humanos e calcular o custo de oportunidade dos recursos e esforços dedicados à sua promoção? Para um movimento dedicado à criação de normas legais e dominado por aqueles de nós que possuem formação jurídica, a questão do impacto real dessas normas não é algo claro. Para fundações e ONGs que estão acostumadas a falar em termos de rendimento, em vez de resultado, a questão em torno de como medir este último permanece sem solução. Esta é uma tarefa e um debate contínuo que, em minha opinião, deveria preocupar todo o movimento.

2 Do *gatekeeping* à simbiose

Ao nos confrontarmos com essas críticas, três poderiam ser as reações: celebração, negação ou reconstrução. A celebração tende a ser a resposta de alguns setores da academia que, após terem se voltado para o que Santos (2004) chama de “pós-modernismo de celebração”, estão satisfeitos com a desconstrução do discurso e da prática (KENNEDY, 2012) dos direitos humanos.

Uma vez que os profissionais de direitos humanos não podem se dar ao luxo de simplesmente celebrar a crítica e se satisfazer com as incertezas, as suas respostas oscilam entre defesa e reconstrução reflexiva. Atitudes defensivas tendem a ser a reação de ONGs e de alguns advogados que acreditam integralmente no modelo dominante de defesa de direitos humanos. A reconstrução reflexiva é a resposta daqueles que reconhecem o valor de tais críticas, mas acreditam que elas não representam o fim de um ideal e da luta pelos direitos humanos, mas sim a necessidade de novas formas de pensá-los e praticá-los.

O contraste entre essas duas abordagens é típico de momentos de transição e de mudança de paradigma no campo social. Nessas situações, os atores se envolvem em “processos de delimitação” (PACHUCKI; PENDERGRASS; LAMONT, 2007), em que procuram redefinir os contornos do campo. Enquanto aqueles na defensiva argumentam que é necessário manter as fronteiras tradicionais dos direitos humanos, os que defendem a reconstrução reflexiva tentam redesenhar as fronteiras para acomodar as críticas. Eu caracterizo estas duas abordagens como *gatekeeping* e simbiose, respectivamente.

2.1 “*Gatekeeping*” e seus problemas

Salvaguardar as fronteiras tradicionais do campo consome uma quantidade desproporcional de tempo e energia. Por exemplo, em alguns círculos acadêmicos e de *advocacy* há esforços contínuos voltados para a construção de um muro entre os principais direitos humanos e os demais direitos, como os sociais e econômicos (NEIER, 2013). Isso acontece a despeito de movimentos sociais, ONGs, tribunais, tratados internacionais e teorias contemporâneas de justiça terem efetivamente destruído essa barreira durante as duas últimas décadas.

À semelhança do que acontece nas cidades, os esforços de *gatekeeping* multiplicam-se em tempos de incerteza e insegurança, tal como é enfrentado pelo

campo dos direitos humanos. O “bairro” dos direitos humanos está mudando: os *gatekeepers* e vigilantes tradicionais (governos do Norte e ONGs) já não têm o mesmo poder de antes em um mundo cada vez mais multipolar. A transgressão se tornou norma, conforme novos atores (de ativistas virtuais a ONGs locais) contornam os obstáculos se relacionando de maneira direta através das fronteiras e contestando as próprias fronteiras do campo (Norte *vs.* Sul, elite *vs.* base, legal *vs.* ilegal).

Diante deste contexto, as ideias e estratégias que tentam jogar luz nesta confusão são necessárias. Por exemplo, questões relacionadas às prioridades do movimento e sua ênfase excessiva na criação de normas jurídicas são oportunas. No entanto, essas análises se tornam problemáticas, tanto empírica quanto estrategicamente, quando elas reforçam os contornos convencionais do campo – como quando Hafner-Burton (2014) argumenta que “é preciso definir um maior número de prioridades com base nas prováveis consequências do seu sucesso”, o que implica em “priorizar alguns direitos e alguns lugares em detrimento de outros”.

De um ponto de vista empírico, propostas desse tipo estão em desacordo com as transformações anteriormente mencionadas nos contextos geopolítico, social e tecnológico em que o trabalho de direitos humanos ocorre. Elas sugerem que há um grupo de atores que estabelece as prioridades e, portanto, atua como *gatekeepers* que determinam a agenda internacional de direitos humanos. Assim, os atores principais formam um limitado número de “países administradores” dispostos a promover os direitos humanos em todo o mundo por meio de sua política externa (HAFNER-BURTON, 2013). Os protagonistas – o “nós” da proposta – são esses Estados e, provavelmente, as ONGs internacionais, com acesso direto a eles.

Se esta proposta soa familiar é porque ela descreve a forma predominante pela qual a agenda internacional de direitos humanos tem sido tradicionalmente definida, com influência desproporcional de Washington, Bruxelas, Genebra e Londres (BOB, 2010, CARPENTER, 2014). No entanto, em termos de futuro, ela está cada vez menos em compasso com uma ordem internacional menos desigual, um sistema de governança fragmentada e um movimento de direitos humanos mais diversificado e descentralizado do que em décadas passadas.

A pressão centrífuga no campo dos direitos humanos também é trazida pelas TICs e pela ascensão das “sociedades em rede” (CASTELLS, 2009). A definição de prioridades é uma tarefa fundamental nas formas de organização caracterizadas por estruturas hierárquicas e de tomada de decisão centralizada. Mas elas se tornam menos relevantes e viáveis nas estruturas em formato de rede, como as adotadas pelos principais atores do campo, desde órgãos de governança intergovernamentais até os movimentos sociais transnacionais e corporações multinacionais.

Como é possível observar, o efeito cumulativo dessas transformações levou a uma explosão no número de atores que usam a linguagem e os valores dos direitos humanos, mas derrubaram as cercas da comunidade protegida. Entre eles estão grupos de base, ativistas virtuais, organizações religiosas, grupos de reflexão, coletivos de artistas, associações científicas, cineastas e muitas outras pessoas e organizações em todo o mundo. Eles estão se mobilizando em prol dos direitos

humanos não apenas por meio de táticas tradicionais de *advocacy*, mas também através de novas táticas, como campanhas on-line que pressionam, de maneira eficaz, Estados e atores privados a respeitarem os direitos humanos. Isto é o que está acontecendo nos casos mais bem-sucedidos, como a campanha de 2013 contra a exploração do trabalho na indústria de vestuário de Bangladesh, que envolveu o movimento sindical internacional, ONGs nacionais e internacionais e redes de ativistas virtuais, como a Avaaz.

Neste novo contexto, a ideia de “priorizar alguns direitos e lugares sobre outros”, se tomada como uma receita para o movimento de direitos humanos como um todo, também é problemática do ponto de vista estratégico. Em primeiro lugar, quem definiria as prioridades em um campo tão plural e descentralizado? Que critérios e procedimentos práticos seriam usados para determinar os principais direitos e distingui-los de outros direitos ou para afirmar que “a discriminação em razão da orientação sexual e identidade de gênero” é “a maior e mais urgente” questão precisando de regulação internacional? (HAFNER-BURTON, 2014). Como é possível manter tal declaração quando ONGs e comunidades em todo o mundo estão se mobilizando em torno de regras igualmente importantes no que diz respeito a questões como os direitos dos povos indígenas ou o direito à alimentação?

Em segundo lugar, enquanto acadêmicos e profissionais como Hafner-Burton criticam com razão a escassa atenção dada à aplicação das normas legais, ao mesmo tempo em que novas são propostas, é igualmente importante perceber que o *gatekeeping* tem seu preço. A perda de legitimidade não é o menor deles. Comunidades protegidas, por definição, operam com um padrão duplo: um que se aplica internamente e outro para quem está fora. Em um mundo que se move em direção à multipolaridade, a tradicional isenção de escrutínio internacional de que os Estados administradores têm desfrutado tornou-se um problema fundamental para a legitimidade e efetividade dos direitos humanos. Com o aumento da confiança e de provas, as potências emergentes e outros Estados do Sul citam tal assimetria, a fim de desviar as críticas de forma eficaz para as violações de direitos humanos e exigir isenções semelhantes.

Isso ficou claro, por exemplo, para aqueles de nós que participaram de uma campanha para combater os esforços de vários Estados da América Latina para enfraquecer os poderes de aplicação do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (DUE PROCESS OF LAW FOUNDATION, 2012). Em resposta a nossa campanha, vários Estados forçosamente responderam que os Estados Unidos estavam exigindo o cumprimento das decisões da Comissão Interamericana e da Corte tendo ignorado a recomendação da Comissão de fechar Guantánamo e não ratificado a Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

Em suma, a chamada para a definição de prioridades é importante no nível organizacional, ainda que nele seus resultados não sejam tão claros, uma vez que a probabilidade de sucesso não é o único critério relevante para o estabelecimento de prioridades (LEVINE, 2014). Mas quando extrapolados para o campo de direitos humanos como um todo – para o “nós na comunidade internacional de direitos humanos” sobre o qual Hafner-Burton e outros escrevem – é inviável e até mesmo contraproducente.

2.2 Rumo a um ecossistema de direitos humanos

Como é possível observar, a principal característica do movimento contemporâneo de direitos humanos é a sua impressionante diversidade. O século XXI tem assistido a uma verdadeira explosão de atores que usam a linguagem e os valores de direitos humanos e que superam, em muito, as fronteiras tradicionais de direitos humanos.

Em vista disso, eu argumentei que, em vez de reforçar as fronteiras tradicionais do campo, a teoria e a prática dos direitos humanos devem ser expandidas de forma a abrir espaços para novos atores, temas e estratégias que surgiram nas duas últimas décadas. Para capturar e maximizar essa diversidade, sugeri em outro artigo que o campo deve ser entendido como um ecossistema e não como um movimento unificado ou como arquitetura institucional (RODRÍGUEZ-GARAVITO, 2013, 2014a). Tal como acontece com todos os ecossistemas, a ênfase deve ser colocada nas contribuições mais díspares entre seus membros e nas relações e conexões entre eles.

Basta olhar ao redor e podemos ver exemplos desse ecossistema em movimento. Com relação à diversidade de *atores*, campanhas atuais de direitos humanos envolvem não apenas (e, muitas vezes, não principalmente) ONGs profissionais e agências internacionais especializadas, mas também muitos outros. Por exemplo, testemunhei essa diversidade em ação em uma campanha recente para garantir o cumprimento da decisão da Corte Interamericana que condenou o governo equatoriano por autorizar ilegalmente a exploração do petróleo no território do povo indígena de Sarayaku, na Amazônia (INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS, *Sarayaku indigenous people v. Ecuador*, 2012). A campanha incluiu o povo Sarayaku, movimentos sociais (especialmente o movimento indígena equatoriano), ONGs locais (como a Fundação Pachamama), ONGs internacionais (CEJIL), ONGs nacionais de outros países que trabalham internacionalmente (DeJusticia) e redes de ativistas on-line e iniciativas de jornalismo cidadão (como a Change.org). Enquanto nestas e em outras campanhas os diferenciais de poder perduram (entre Norte e Sul, profissionais e não profissionais), os esforços para minimizá-los através de diferentes formas de colaboração também são evidentes.

Uma abordagem de ecossistema semelhante é necessária no que diz respeito à gama crescente de *temas* que o movimento de direitos humanos está assumindo. Isso fica claro, por exemplo, no domínio dos direitos sociais e econômicos. Embora inicialmente tenha levantado dúvidas entre os acadêmicos (SUNSTEIN, 1996) e defensores (ROTH, 2004) no Norte, os esforços de ONGs, movimentos e estudiosos do Sul os incorporaram com sucesso no repertório legal e político do campo. Como resultado, os direitos sociais e econômicos são reconhecidos no direito internacional e nas constituições em todo o mundo e tornaram-se o ponto focal de grandes setores da área de direitos humanos, dando origem a novas teorias de justiça e direitos humanos (SEN, 2011).

Ativistas, acadêmicos e tribunais em países como Argentina, Colômbia, Índia, Quênia e África do Sul desenvolveram doutrinas e teorias jurídicas

sofisticadas que melhoraram o cumprimento dos direitos socioeconômicos (GARGARELLA, 2011, GAURI; BRINKS, 2008, LIEBENBERG, 2010). Os agentes internacionais de direitos humanos, como os Relatores Especiais da ONU, a Comissão Africana e a Corte Interamericana, estão ocupados criando conteúdo e eficácia para esses direitos (ABRAMOVICH; PAUTASSI, 2009, LANGFORD, 2009). Eles fazem tudo isso sem diluir a ideia de direitos humanos na justiça social e sem enfraquecer os direitos civis e políticos.

Uma abordagem igualmente aberta e plural é necessária no que diz respeito às *estratégias* do campo. As clássicas estratégias de “efeito bumerangue” (KECK; SIKKINK, 1998) – através das quais organizações como a Anistia e a *Human Rights Watch* têm pressionado com sucesso membros do Norte a utilizar sua influência sobre Estados do Sul para que estes últimos respeitem os direitos humanos – continuarão a ser importantes. Mas a multipolaridade faz com que seja cada vez mais difícil que as estratégias centradas na Europa e nos Estados Unidos sejam eficazes, conforme se pode perceber no tocante à crise na Síria e na Ucrânia. Por isso, as organizações de direitos humanos estão tentando novas abordagens. A campanha anteriormente mencionada para preservar os poderes da Comissão Interamericana de Direitos Humanos é um exemplo disso. Através do que eu descrevo como uma estratégia “múltipla de bumerangue”, as ONGs latino-americanas (CELS, Conectas, DeJusticia, DPLF, IDL e Fundar) forjaram uma aliança bem-sucedida em defesa da Comissão, quando esta foi atacada por governos em toda a região, entre 2011 e 2013 (RODRÍGUEZ-GARAVITO, 2014c). Como os Estados Unidos eram parte do problema (já que nunca ratificaram a Convenção Interamericana de Direitos Humanos) e sua influência regional diminuiu, fazer *lobby* junto ao governo norte-americano para pressionar suas contrapartes latino-americanas para que recuassem teria sido inútil e até mesmo contraproducente. Assim, as ONGs nacionais escolheram pressionar os governos nacionais a apoiar a Comissão Interamericana, com o governo brasileiro, em última análise, desequilibrando a balança a favor da Comissão. Assim, tratou-se de uma coalizão de organizações nacionais fazendo *lobby* junto aos seus governos nacionais e à potência emergente da região, que, por fim, acabou por fazer a diferença.

3 Conclusão

Como em qualquer ecossistema, a força do campo de direitos humanos dependerá de simbiose, ou seja, da interação entre seus diferentes atores, para o benefício destes últimos e da ampla causa que compartilham. Colaboração e complementaridade, assim, tornam-se ainda mais importantes para a sobrevivência e prosperidade do campo como um todo.

Fomentar colaborações é mais fácil na teoria do que na prática. Para as organizações de direitos humanos dominantes, como a *Human Rights Watch* e a Anistia, isso implica um duro desafio: a transição do *modus operandi* vertical e altamente autônomo, que lhes permitiu fazer contribuições-chave, para um modelo mais horizontal que lhes permita trabalhar com redes de diversos atores.

Por enquanto, seus esforços para globalizar suas operações, abrindo escritórios em novos centros de poder nos países do Sul Global, não conseguiram traduzir em novas formas de engajamento, de modo a interagir com organizações locais, nacionais e regionais em pé de igualdade em termos de iniciativa, tomada de decisão e autoria. Para as organizações nacionais, ajustar-se ao novo ecossistema implica buscar estratégias que lhes permitam conectarem-se uns aos outros e usar os novos pontos de apoio criados pelo aumento da multipolaridade, bem como abrir suas portas para profissionais de fora da área do direito, movimentos sociais e ativistas on-line.

Em suma, devemos enxergar o campo de direitos humanos como um ecossistema diversificado, e não como uma hierarquia. Em um mundo mais complexo e interdependente, nossas dúvidas precisam ser respondidas com base tanto na biologia quanto na lei e na política. Precisamos gastar menos tempo com *gatekeeping* e mais com simbiose.

REFERÊNCIAS

Bibliografia e outras fontes

- ABRAMOVICH, Víctor; PAUTASSI, Laura. 2009. **La revisión judicial de las políticas sociales**. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- BOB, Clifford (ed.). 2010. **The international struggle for human rights**. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- CARPENTER, Charli. 2014. **“Lost” causes: agenda vetting in global issue networks and the shaping of human security**. Ithaca: Cornell University Press.
- CASTELLS, Manuel. 2009. **The rise of the network society**. New York: Blackwell.
- DE BÚRCA, Grainne; KEOHANE, Robert; SABEL, Charles. 2013. New modes of pluralist governance. **NYU Journal of International Law & Policy**, v. 45, n. 3.
- DOUZINAS, Costas; GEARTY, Conor (ed.). 2014. **The meaning of rights: the philosophy and social theory of human rights**. Cambridge: Cambridge University Press.
- DUE PROCESS OF LAW FOUNDATION (DPLF) (ed.). 2012. **Reflections on strengthening the Inter-American human rights system**. Washington: DPLF.
- FOUNDATION CENTER. 2013. **Advancing human rights: the state of global foundation grantmaking**. New York: Foundation Center.
- GARGARELLA, Roberto. 2011. Dialogic justice in the enforcement of social rights. In: YAMIN, Alicia; GLOPPEN, Siri (eds.) **Litigating health rights**. Cambridge: Harvard University Press.

- GAURI, Varun; BRINKS, Daniel (eds.). 2008. **Courting Social Justice: judicial enforcement of social and economic rights in the developing world**. Cambridge: Cambridge University Press.
- GEARTY, Conor; DOUZINAS, Costas (eds.). 2012. **The Cambridge Companion to Human Rights Law**. Cambridge: Cambridge University Press.
- HAFNER-BURTON, Emilie. 2013. **Making human rights a reality**. Princeton: Princeton University Press.
- _____. 2014. Beyond the Law: towards more effective strategies for protecting human rights. **openDemocracy**, openGlobalRights [online], 6 May. Disponível em: <<https://www.opendemocracy.net/openglobalrights-blog/emilie-hafnerburton/beyond-law-%E2%80%93-towards-more-effective-strategies-for-protect>>. Último acesso em: 9 set. 2014.
- HOPGOOD, Stephen. 2013. **The endtimes of human rights**. Ithaca: Cornell University Press.
- KECK, Margaret; SIKKINK, Kathryn. 1998. **Activists beyond borders**. Ithaca: Cornell University Press.
- KENNEDY, David. 2012. The International Human Rights System: still part of the problem? In: DICKINSON, Rob; KATSELLI, Elena; MURRAY, Colin; PEDERSEN, Ole W. (eds.) **Examining critical perspectives on human rights**. Cambridge: Cambridge University Press.
- LEVINE, Ian. 2014. Internationalizing the human rights movement: creating a North-South bridge? **openDemocracy**, openGlobalRights [online], 30 Jul. Disponível em: <<http://www.opendemocracy.net/openglobalrights/iain-levine/internationalizing-human-rights-movement-creating-northsouth-bridge>>. Último acesso em: 9 set. 2014.
- LANGFORD, Malcolm (ed.). 2009. **Social Rights Jurisprudence: emerging trends in international and comparative law**. Cambridge: Cambridge University Press.
- LIEBENBERG, Sandra. 2010. **Socio-Economic Rights: adjudication under a transformative constitution**. Johannesburg: JUTA.
- NEIER, Aryeh. 2013. Misunderstanding our mission. **openDemocracy**, openGlobalRights [online], 23 Jul. Disponível em: <<http://www.opendemocracy.net/openglobalrights/aryeh-neier/misunderstanding-our-mission>>. Último acesso em: 9 set. 2014.
- PACHUCKI, Mark; PENDERGRASS, Sabrina; LAMONT, Michèle. 2007. Boundary processes: recent theoretical developments and new contributions. **Poetics**, v. 35, n. 6, pp. 331–351.
- RODRÍGUEZ-GARAVITO, César. 2013. Against reductionist views of human rights. **openDemocracy**, openGlobalRights [online], 30 Jul. Disponível em: <<http://www.opendemocracy.net/openglobalrights/c%C3%A9sar-rodr%C3%ADguez-garavito/against-reductionist-views-of-human-rights>>. Último acesso em: 9 set. 2014.
- _____. 2014a. Towards a human rights ecosystem. In: LETTINGA, Doukje;

- TROOST, Lars van (eds.) **Debating the Endtimes of Human Rights: activism and institutions in a neo-westphalian world**. The Hague: Amnesty International.
- _____. 2014b. Human Rights: gated community or ecosystem? **openDemocracy**, openGlobalRights [online], 23 Jul. Disponível em: <<https://www.opendemocracy.net/openglobalrights-blog/c%C3%A9sar-rodr%C3%ADguezgaravito/human-rights-gated-community-or-ecosystem>>. Último acesso em: 9 set. 2014.
- _____. 2014c. From single to multiple boomerangs: three models of transnational human rights advocacy. **openDemocracy**, openGlobalRights [online], Oct.
- _____. forthcoming. (ed.). **Business and human rights: beyond the end of the beginning**.
- ROTH, Kennet. 2004. Defending economic, social and cultural rights: practical issues faced by an international human rights organization. **Human Rights Quarterly**, v. 26, n. 1, pp. 63-73.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. 2004. **Towards a new legal common sense: law, globalisation, and emancipation**. London: Butterworths.
- _____. 2014. **Derechos humanos, democracia y desarrollo**. Bogotá: Dejusticia.
- SEN, Amartya. 2006. Human rights and the limits of the law. **Cardozo Law Review**, v. 27, n. 6, pp. 2913-27.
- _____. 2011. **The idea of justice**. Cambridge: Harvard University Press.
- SUNSTEIN, Cass. 1996. Against Positive Rights. In: SAJO, András (ed.). **Western rights? post-communist applications**. The Hague: Kluwer.
- UPRIMNY, Rodrigo; SÁNCHEZ, Camilo; SÁNCHEZ, Luz María. 2014. **Justicia para la paz: crímenes atroces, derecho a la justicia y paz negociada**. Bogotá: Dejusticia.
- ZUCKERMAN, Ethan. 2013. **Rewire: digital cosmopolitans in the age of connection**. New York: Norton.

Jurisprudência

- INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS (IACHR). 2012. Judgment of 27 Jun., **Sarayaku indigenous people v. Ecuador** (Substance and Reparations). Disponível em: <www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf>. Último acesso em: 9 set. 2014.

NOTA

1. Para súmulas recentes desta literatura, ver Douzinas e Gearty (2014) e Gearty e Douzinas (2012).





DHANANJAYAN SRISKANDARAJAH

Dhananjayan Sriskandarajah é secretário-geral e diretor-executivo da CIVICUS. Dhananjayan ocupou cargos de destaque na *Royal Commonwealth Society*, *Commonwealth Foundation* e no *Institute for Public Policy Research*. Dhananjayan frequentemente publica artigos sobre migração internacional, desenvolvimento econômico e sociedade civil. Dhananjayan pode ser contatado pelo Twitter e Facebook no @civiccussg.



MANDEEP TIWANA

Mandeep Tiwana é o coordenador da área de política e pesquisa da CIVICUS. Mandeep é especialista em legislação relacionada às liberdades fundamentais mais importantes para a sociedade civil: liberdade de expressão, associação e reunião. Antes de ingressar na CIVICUS em 2008, Mandeep trabalhou em diversas questões ligadas aos direitos humanos e justiça social na Índia. Mandeep tem grande interesse em questões relacionadas ao papel da sociedade civil, desenvolvimento e relações internacionais.

RESUMO

Este artigo analisa o desequilíbrio entre as organizações da sociedade civil (OSCs) do Norte e do Sul em seu engajamento em fóruns internacionais. Ele investiga alguns dos fatores internos e externos que inibem as OSCs do Sul de desempenhar um papel mais ativo nas discussões de governança global e na formação da agenda das organizações intergovernamentais. Por fim, ele faz algumas recomendações à criação de uma sociedade civil “multipolar”, de acordo com as realidades contemporâneas de uma ordem mundial em transformação.

Original em inglês. Traduzido por Fernando Sciré.

Recebido em abril de 2014.

PALAVRAS-CHAVE

Multipolaridade – Sociedade civil – Democracias emergentes – Governança global



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível *online* em <<http://conectas.org/pt/acoes/sur>>.

RUMO A UMA SOCIEDADE CIVIL MULTIPOLAR

Dhananjayan Sriskandarajah e Mandeep Tiwana

Em discurso proferido na Universidade de Stanford em 2013, o Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-moon se referiu ao presente como uma era de “Grande Transição”. Ele pediu aos ouvintes que se tornassem cidadãos globais, já que “caminhamos cada vez mais e de modo irreversível para uma ordem mundial multipolar” (KI-MOON, 2013).

Em quase todo lugar que olhamos - da economia à demografia, de viagens aéreas à inovação - essa mudança para os chamados mercados “emergentes” é palpável. Mas quando se trata do cenário da sociedade civil, a transformação é menos visível. Muitas das maiores, mais visíveis e vocais organizações da sociedade civil (OSCs), especialmente aquelas que trabalham diretamente com os direitos humanos, foram fundadas no Norte Global e continuam sediadas lá. Embora algumas destas organizações estejam se descentralizando (por exemplo, a Anistia Internacional) ou se mudaram para o Sul (por exemplo, a *Action Aid International*), o ritmo global de transformação da sociedade civil parece muito mais lento do que em outras áreas. Na verdade, há uma possibilidade real de que as OSCs do Norte continuem a ter maior visibilidade, influência desproporcional e controle sobre os recursos no setor da sociedade civil ainda por algum tempo, contrariando a tendência de reestruturação das relações de poder global.

Esta é uma preocupação central para a organização em quem trabalhamos. Com sede em Johannesburg, África do Sul e com membros por todo o mundo, a CIVICUS foi fundada há vinte anos para fomentar uma sociedade civil saudável e independente, especialmente em lugares onde a liberdade de associação e democracia participativa estavam sob ameaça. Uma das nossas prioridades é capacitar a sociedade civil no Sul Global a desempenhar o seu devido papel nas esferas locais e globais.

Segundo nossa experiência, há uma série de fatores internos e externos que limitam a capacidade das OSCs do Sul de se engajar na esfera global, quer seja para promover as questões que mais lhe interessam, para influenciar assuntos internacionais ou ter acesso a recursos. Neste artigo, vamos discutir alguns desses impedimentos, bem como algumas oportunidades para aumentar a participação da sociedade civil do Sul em debates globais. Nós defendemos que a agenda global de direitos humanos seria

reforçada significativamente caso os atores da sociedade civil do Sul se esforçassem mais para olhar além de suas fronteiras nacionais e se tornassem cidadãos globais do mundo multipolar e interconectado de hoje.

1 Um ambiente operacional incapacitante

O primeiro grande obstáculo é o próprio ambiente de trabalho de muitas OSCs do Sul. Apesar do direito internacional e proteções constitucionais, o ambiente legal e político das OSCs continua a ser contestado em grande parte do mundo em desenvolvimento. O relatório da CIVICUS de 2013 sobre o estado atual da sociedade civil destaca essa tendência, que é mais prevalente nos países do Sul, embora também tenha havido uma regressão das liberdades da sociedade civil nos países desenvolvidos (CIVICUS, 2013). Dadas as realidades no terreno, é, portanto, muito difícil para as OSCs no Sul se destacar no cenário internacional quando suas posições internas permanecem frágeis devido às restrições impostas a suas atividades.

Na Zâmbia, por exemplo, as ONGs são obrigadas a obter aprovação sobre suas áreas de atuação por parte de um Conselho de ONGs dominado pelo governo, além de ter que harmonizar suas atividades de acordo com o plano de desenvolvimento nacional (MORE THAN..., 2013). As ONGs e fundações bolivianas são obrigadas a contribuir para o desenvolvimento econômico e social do país, levando em conta as diretrizes estabelecidas nos planos nacionais e políticas setoriais (ERÓSTEGUI, 2013). As leis que regulamentam associações na Argélia limitam o escopo de atividades de grupos da sociedade civil a “domínios profissionais, sociais, científicos, religiosos, educacionais, culturais, esportivos, ambientais, de caridade e humanitários”, impedindo indiretamente organizações de desenvolver atividades relacionadas aos direitos humanos, promoção de democracia e igualdade de gênero (NGO..., 2013). As leis da Indonésia sobre organizações de indivíduos impedem as OSCs de propagar ideologia em conflito com a “Pancasila”, a ideologia estatal (INDONESIAN..., 2013). Na Nigéria, a lei antigay criminaliza potencialmente toda a comunidade de grupos da sociedade civil progressistas e defensores de direitos humanos, tornando ilegal apoiar associações e organizações gays (NIGERIA..., 2014). A Arábia Saudita representa um exemplo extremo, onde grupos da sociedade civil não têm sequer amparo legal para desenvolver suas atividades programáticas e de captação de recursos por meio de uma lei de associação (CIVIL..., 2013).

Dessa forma, a primeira prioridade para fortalecer o papel das OSCs do Sul Global é garantir que elas operem em um ambiente legal e político estável, no qual sejam livres para expandir o escopo de suas atividades, sem interferência estatal indevida.

2 O desafio de captar recursos

Outro desafio se refere à inabilidade de ativistas das OSCs do Sul em receber apoio financeiro de fontes locais, o que muitas vezes os obriga a recorrer ao exterior para obter financiamento. Por sua vez, isto reduz a credibilidade de ativistas e OSCs no âmbito local (por exemplo, eles são acusados de ser “agentes estrangeiros”) ou os prende

em relações hierárquicas (por exemplo, quando estes se tornam parceiros locais de “implementação” de OSCs do Norte, que controlam as rédeas das políticas e fundos). De modo notável, a dependência de financiamento externo também dá aos governos grande controle sobre grupos que expõem casos de corrupção e cumplicidade estatal em violações de direitos humanos.

A lei de Contribuições Exteriores da Índia requer que as OSCs obtenham autorização estatal para receber recursos de fundações internacionais e agências de desenvolvimento. Como as autoridades têm liberdade para rotular um organização como sendo de “natureza política” e, assim, impedi-la de receber fundos estrangeiros, uma série de grupos de direitos humanos no país permanecem em um estado perpétuo de incerteza em relação às suas atividades a longo prazo (RAZA, 2013). Na Etiópia, grupos de *advocacy* de direitos humanos que antes dependiam de ajuda financeira internacional, devido à escassez de recursos dentro do país, foram severamente dizimados devido a uma lei restritiva de instituições e associações de caridade, que coloca restrições a vários tipos de atividades de organizações que recebem mais de 10% de seus fundos do exterior (ETHIOPIA..., 2012). O governo russo foi ao cúmulo de exigir que as OSCs que recebem financiamento do exterior se designem como “agentes estrangeiros”, um termo depreciativo que mina a sua credibilidade pública (MOVES..., 2012).

Apesar desses desafios, há duas razões possíveis para se ter esperança. A primeira é uma expectativa de grande crescimento em termos filantrópicos locais no Sul Global, devido à melhoria nos padrões de vida. Um recente relatório da *Charities Aid Foundation* argumenta que as doações filantrópicas feitas pela classe média em expansão no Sul Global têm um grande potencial de transformar as sociedades, especialmente porque a participação dos países em desenvolvimento no PIB global irá superar a dos países industrializados e tradicionalmente ricos da OCDE em 2030 (após ajustes de paridade de poder de compra) (CHARITIES AID FOUNDATION, 2013). Outra razão para se ter otimismo é que alguns financiadores, incluindo as agências oficiais e fundações privadas, estão começando a reconhecer a necessidade de financiar OSCs do Sul diretamente, e não por meio de intermediários situados no Norte. Iniciativas, como a *NGOsource*¹ tornam mais fácil verificar as credenciais de organizações do Sul, e campanhas, como a *Fund the Front Line*² (‘Financie a Linha de Frente’), estão tentando estimular o interesse dos doadores em financiar diretamente as atividades de pequenas OSCs no terreno.

3 Barreiras para ter acesso às instituições de governança global

Um terceiro fator central que inibe as OSCs do Sul de participar de debates de governança global é a falta de acesso às principais instituições intergovernamentais, já que a esmagadora maioria das mesmas estão situadas em países desenvolvidos. Questões práticas, como as políticas discriminatórias de vistos e o alto custo de viagem e alojamento nesses países são importantes impedimentos para as OSCs do Sul. Portanto, a participação de OSCs do Sul quando grandes debates acontecem na Organização das Nações Unidas (ONU) e outras organizações intergovernamentais pode ser assimétrica em relação às OSCs do Norte. Um relatório sobre o papel da

sociedade civil na governança global publicado pela Bertelsmann Stiftung estima que um terço das 3345 ONGs inscritas no ECOSOC que possuem uma sede específica estão situadas na Europa e um quarto na América do Norte (FRIES; WALKENHORST, 2010). Apesar da África e Ásia ter três quartos da população do mundo, as ONGs com origem nesses continentes são apenas um quarto das organizações credenciadas na ONU.

O papel do capital cultural, que pode ser descrito como a concentração de conhecimento e acesso a instituições de governança global em algumas poucas OSCs com bom financiamento, a maioria das quais frequentemente situada no Norte Global, não pode ser subestimado. Ao longo do tempo, essas OSCs e seus funcionários (alguns dos quais empregados apenas para fazer contatos na ONU) criaram capital cultural que lhes dá acesso aos formuladores de políticas e formadores de opinião. O capital cultural eleva alguns setores da sociedade civil global, enquanto que discrimina propositalmente ou inadvertidamente cidadãos de uma determinada região ou classe, ou simplesmente aqueles que não podem viajar com frequência suficiente a Nova York ou Genebra para desenvolver relações com os principais atores. Em uma pesquisa de percepção recentemente realizada pela CIVICUS, OSCs com sede na África expressaram níveis muito mais baixos de satisfação em termos de contato com organizações intergovernamentais do que as OSCs da Europa (CIVICUS, 2014). Apesar dos esforços para melhorar as práticas de trabalho dessas instituições, é consensual que há um favorecimento dos cidadãos que foram socializados em estruturas semelhantes.

Ainda que essa situação seja o produto de forças históricas mais amplas, ela ainda assim contribui para reforçar o status quo. Ela também é um lembrete de que qualquer democratização radical das vozes que são ouvidas em processos de governança global exigirá um esforço conjunto - da própria sociedade civil e das instituições intergovernamentais - de revisão de quem tem acesso.

4 Preocupações com questões domésticas

Por fim, o fator mais decepcionante de todos é o fato de que, para muitas organizações da sociedade civil do Sul, a imensidão dos desafios nacionais e de sua vizinhança imediata é a maior prioridade, tanto que elas acham difícil ter tempo ou recursos para se engajar em questões globais. Além disso, os recursos de financiadores internacionais para apoiar iniciativas em matéria de direitos humanos e justiça social são geralmente para projetos nacionais, ao invés de projetos para influenciar debates e agendas globais. Desta forma, o envolvimento em agendas internacionais permanece restrito a um número relativamente limitado de OSCs do Sul com bom financiamento.

Tendo como base nossa experiência, vimos o quão difícil pode ser construir campanhas lideradas pelo Sul sobre questões de direitos humanos. Por exemplo, quando o governo da Uganda estava no processo de aprovar a abusiva lei contra a homossexualidade, quisemos angariar o apoio de OSCs africanas para que elas se manifestassem contra este projeto de lei. Isto, em parte, visava somar lideranças africanas às inúmeras vozes ocidentais que se posicionam sobre essa questão. Conseguimos obter um número considerável de 25 assinaturas à nossa carta aberta

ao presidente Museveni (OPEN ..., 2011), mas ficou claro que pouquíssimas OSCs tiveram tempo ou disposição para responder nossa solicitação.

Esse exemplo também demonstrou a necessidade de encontrar novas formas para que a sociedade civil situada no Sul possa se manifestar sobre questões além de suas fronteiras. Muitos de nossos colegas estão preocupados com o que está acontecendo em outras partes do mundo, mas são relutantes em fazer condenações públicas, muitas vezes tendo o cuidado habitual de que este não é o “estilo africano” ou o “estilo asiático”. No entanto, quando se trata de ataques aos direitos humanos universais, há uma obrigação positiva de todos nós, incluindo de atores da sociedade civil do Sul, de se manifestar. Talvez tenhamos que encontrar maneiras mais sutis e apropriadas, mas ainda temos que nos manifestar.

Além disso, precisamos engajar nossos governos em suas políticas externas. Muitas OSCs do Sul deram a seus representantes um passe livre para realizar ações que enfraqueceram os direitos humanos em fóruns internacionais. Toda declaração retrógrada e cada voto negativo deve ser exposto dentro do país para escrutínio público. Uma forma eficaz de fazer isso é construir coalizões nacionais que estejam focadas em assuntos internacionais. A CIVICUS é membro fundador da *South Africa Forum for International Solidarity* (SAFIS, na sigla em inglês), um grupo de organizações da sociedade civil e ativistas comprometidos em influenciar positivamente a política externa da África do Sul para que esta reflita princípios constitucionais e valores que estiveram na base da luta contra o apartheid. Nos próximos anos, esperamos ser capazes de fomentar iniciativas parecidas onde elas não existem e aprender com as experiências já existentes.

Em suma, sabemos que o panorama da sociedade civil global precisa mudar para refletir o mundo multipolar emergente, e que as vozes mais ao Sul precisam estar presentes na esfera pública, discussões internacionais de governança e assim por diante. Mas isso não irá acontecer, a menos que redobremos nossos esforços.

Em primeiro lugar, um bom começo para as OSCs do Sul seria priorizar *advocacy* em fóruns internacionais, como no Conselho de Direitos Humanos (CDH) da ONU, por um marco jurídico e regulatório melhor e mais favorável à atuação das OSCs, que também incentive a filantropia local por meio de isenções de impostos e outros incentivos fiscais. O CDH organizou recentemente um debate em sua sessão de março de 2014 sobre um ambiente seguro e propício para a sociedade civil, que será seguido por um relatório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) a ser publicado no final deste ano (25TH SESSION..., 2014).

Em segundo lugar, precisamos dar maior ênfase por meio da mídia e campanhas de conscientização pública à centralidade dos direitos humanos e justiça social, de modo que a atenção possa ser focada nessas áreas por organizações e filantropos do Sul que tradicionalmente apoiam iniciativas relacionadas à redução da pobreza, educação, saúde, etc., onde os resultados são mais tangíveis. Certo número de países do Sul, incluindo democracias emergentes como Índia, Brasil e África do Sul, estão em vários estágios de criação de agências mútuas de desenvolvimento e instituições financeiras para apoiar o desenvolvimento. É fundamental que as OSCs do Sul estejam envolvidas em direcionar a agenda dessas instituições à proteção e promoção dos direitos humanos, bem como garantir que seus recursos sejam canalizados às sociedades

civis do Sul e não apenas aos departamentos governamentais. Em terceiro lugar, as OSCs do Sul precisam fazer um esforço conjunto para se tornar cidadãos globais no mundo interconectado da atualidade, por meio do desenvolvimento de programas de governança regional e internacional. Elas precisam se equipar com habilidades e experiência necessárias para negociar em arenas internacionais de alto nível que têm sido tradicionalmente locais de atuação exclusiva das ONGs internacionais situadas no Norte. É necessário que haja a percepção de que o local está cada vez mais sendo impactado pelo global, e que portanto é necessário se engajar em sua região e além, a fim de fazer jus a seu mandato organizacional.

Daqui a vinte anos, quando a SUR publicar sua quadragésima edição e a CIVICUS fizer quarenta anos, esperamos que a sociedade civil seja tão multipolar quanto provavelmente a economia e a política serão.

REFERÊNCIAS

Bibliografia e outras fontes

- 25TH SESSION of the Human Rights Council focuses on the importance of the promotion and protection of civil society space. 2014. **United Nations Non-Governmental Liaison Service**. March 25. Disponível em: <<http://www.un-ngls.org/spip.php?article4412>>. Último acesso em: ago. 2014.
- CHARITIES AID FOUNDATION. 2013. **Future World Giving**: Unlocking the potential of global philanthropy. February. Disponível em: <https://www.cafonline.org/pdf/Future_World_Giving_Report_250212.pdf>. Último acesso em: ago. 2014.
- CIVICUS. 2013. **State of Civil Society Report 2013**: Creating an enabling environment. Johannesburg, South Africa. Disponível em: <http://socs.civicus.org/wp-content/uploads/2013/04/2013StateofCivilSocietyReport_full.pdf>. Último acesso em: ago. 2014.
- _____. 2014. **State of Civil Society Report 2014**: Reimagining Global Governance. Johannesburg, South Africa. Disponível em: <<http://civicus.org/images/stories/SOCS%202014.pdf>>. Último acesso em: ago. 2014.
- CIVIL society demands legal status in Saudi Arabia. 2013. **CIVICUS**, Press Releases, Johannesburg, South Africa, 2 Oct. Disponível em: <<http://www.civicus.org/media-centre-129/press-releases/1894-civil-society-demands-legal-status-in-saudi-arabia>>. Último acesso em: ago. 2014.
- ERÓSTEGUI, Susana. 2013. **Pilot study on Enabling Environment Bolivia**. La Paz: Unión Nacional de Instituciones para El Trabajo de Acción Social (Unitas), sept. Disponível em: <http://www.ccic.ca/_files/en/what_we_do/2014_02_20_Bolivia_Case_Study.pdf>. Último acesso em: ago. 2014.
- ETHIOPIA: Human rights work crippled by restrictive law. 2012. **Amnesty International**. 12 mar. Disponível em: <<https://www.amnesty.org/en/news/ethiopia-human-rights-work-crippled-restrictive-law-2012-03-12>>. Último acesso em: ago. 2014.

- FRIES, Tom; WALKENHORST, Peter. 2010. **Sharing Global Governance: The Role of Civil Society Organizations**. Washington, DC / Gütersloh, Germany: Bertelsmann Stiftung, December. Disponível em: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/en/media/xcms_bst_dms_33090_33091_2.pdf>. Último acesso em: ago. 2014.
- INDONESIAN NGO law a setback for freedom of association. 2013. **CIVICUS**, Press Releases, Johannesburg, South Africa, 19 Aug. Disponível em: <<http://www.civicus.org/index.php/en/media-centre-129/press-releases/1822-indonesian-ngo-law-a-setback-for-freedom-of-association>>. Último acesso em: ago. 2014.
- KI-MOON, Ban. 2013. Remarks at Stanford University. **UN News Centre**, Palo Alto: California. 17 Jan. Speech at Stanford University. Disponível em: <http://www.un.org/apps/news/infocus/speeches/statments_full.asp?statID=1748#.UzKq200U_IW>. Último acesso em: ago. 2014.
- MORE THAN 100 groups call on Zambian President to halt NGO law. 2013. **CIVICUS**, Press Releases, Johannesburg, South Africa, 31 Oct. Disponível em: <<http://www.civicus.org/media-centre-129/press-releases/1931-more-than-100-groups-call-on-zambian-president-to-halt-ngo-law>>. Último acesso em: ago. 2014.
- MOVES to stifle civil society in Russia demand strong international action. 2012. **CIVICUS**, Press Releases, Johannesburg, South Africa, 10 Aug. Disponível em: <<http://www.civicus.org/media-centre-129/press-releases/1019-moves-to-stifle-civil-society-in-russia-demand-strong-international-action>>. Último acesso em: ago. 2014.
- NGO Law Monitor: Algeria. 2013. **The International Center for Not-for-Profit Law**, 12 sept. Disponível em: <<http://www.icnl.org/research/monitor/algeria.html>>. Último acesso em: ago. 2014.
- NIGERIA: Anti-LGBT Law Threatens Basic Rights. 2014. **Human Rights Watch**, New York, 14 Jan. Disponível em: <<http://www.hrw.org/news/2014/01/14/nigeria-anti-lgbt-law-threatens-basic-rights>>. Último acesso em: ago. 2014.
- OPEN Letter to Ugandan Parliament: CIVICUS calls for the immediate and complete withdrawal of the Anti-Homosexuality Bill in Uganda. 2011. **CIVICUS**, Open Letters, Johannesburg, South Africa, 2 Aug. Disponível em: <<http://www.civicus.org/media-centre-129/open-letters/557-open-letter-to-ugandan-parliament-civicus-calls-for-the-immediate-and-complete-withdrawal-of-the-anti-homosexuality-bill-in-uganda>>. Último acesso em: ago. 2014.
- RAZA, Danish. 2013. **Is the Foreign Contribution Regulation Act a tool to curb dissent?** Firstpost, India News, 23 May. Disponível em: <<http://www.firstpost.com/india/is-the-foreign-contribution-regulation-act-a-tool-to-curb-dissent-810003.html>>. Último acesso em: ago. 2014.

NOTAS

1. Disponível em: <www.ngosource.org>. Último acesso em: 19 ago. 2014.

2. Disponível em: <www.theguardian.com/fund-the-front-line>. Último acesso em: 19 ago. 2014.



EMILIE M. HAFNER-BURTON

Muitos ativistas e acadêmicos de direitos humanos temem o poder do Estado – e com razão. Muitas vezes, com os poderes de um Leviatã, os Estados são responsáveis por massivas violações de direitos humanos em âmbito nacional e internacional; por outro lado, outros, como Emilie M. Hafner-Burton, autora do livro *Fazendo dos Direitos Humanos uma Realidade*, publicado em 2013 pela *Princeton University Press*, argumentam que “os Estados estão no centro do problema de direitos humanos e por isso têm um importante papel nas soluções”. Em suma, os ativistas de direitos humanos, acadêmicos e

formuladores de políticas devem fazer o melhor uso do poder estatal, incluindo a promoção dos direitos humanos no exterior.

Hafner-Burton, em uma entrevista instigante com a diretora executiva da Conectas, Lucia Nader, defende incisivamente o que chama de papel de “tutela” estatal na esfera internacional. Apesar de ser cautelosa ao não definir a tutela como um “direito ou privilégio” apenas de alguns países ocidentais, Hafner-Burton, crítica da política externa americana, incluindo a da administração Obama, atribui um papel importante aos países do Sul, bem como às organizações de direitos humanos do Sul, na promoção internacional dos direitos humanos. Conforme ela afirma nesta entrevista, “a promoção dos direitos humanos vai ganhar mais força se mais governos se comprometerem de forma responsável a promover os direitos humanos em sua região, projetando mais poder para os direitos humanos além da América do Norte ou Europa”.

O interesse da autora por questões relacionadas ao poder estatal e direito internacional não é recente. Como pode ser notado nesta entrevista concedida à Conectas, Hafner-Burton se preocupa profundamente em encontrar maneiras de reduzir a lacuna entre as normas internacionais de direitos humanos na teoria e a realidade palpável. Duas décadas atrás, Hafner-Burton se mudou para Genebra, na Suíça, e começou a trabalhar para uma organização não governamental internacional voltada à promoção dos direitos humanos e ao desarmamento. A partir daquele momento, ela contou com a oportunidade de ter um olhar interno sobre as funções das Nações Unidas, incluindo contato direto com as dificuldades para a defesa dos direitos humanos. Desde então, ela vem trabalhando para criar soluções mais eficazes contra a ocorrência de violações de direitos humanos em nível global.

A trajetória acadêmica de Emilie Hafner-Burton reflete essa preocupação. Ela é professora da Faculdade de Relações Internacionais e Estudos sobre o Pacífico, além de diretora do recém-criado Laboratório da Faculdade de Direito Internacional e Regulamentação da Universidade da Califórnia, em San Diego. Hafner-Burton se interessa por uma ampla gama de questões, incluindo direitos humanos e segurança, e o Laboratório que dirige explora quando (e por que) as leis internacionais operam de fato. Ademais, o histórico acadêmico de Hafner-Burton se estende a outras universidades de renome, como Princeton, Oxford e Stanford.

Na entrevista a seguir, Hafner-Burton reflete sobre a legitimidade do sistema internacional de direitos humanos, o papel dos Estados e das organizações internacionais de direitos humanos no mesmo, bem como apresenta uma visão crítica da política externa dos Estados Unidos em matéria de direitos humanos. Com um tom realista, mas encorajador, Hafner-Burton deixa claro que “em um mundo ideal, Estados não se intrometeriam nos assuntos de outros Estados. Nós não vivemos neste mundo”. Ademais, Hafner-Burton adverte que, da mesma forma que o histórico de direitos humanos dos Estados Unidos é constantemente criticado sempre que o país promove direitos humanos no exterior, países do Sul, como Brasil, Índia e África do Sul, precisam ter em mente seus históricos internos de direitos humanos, caso queiram promover direitos humanos no exterior de forma responsável.

Original em inglês. Traduzido por Fernando Sciré.

Entrevista realizada em julho de 2014 por Lucia Nader (Conectas Direitos Humanos)



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível *online* em <<http://conectas.org/pt/acoes/sur>>.

ENTREVISTA

“EVITAR O USO DO PODER SERIA DEVASTADOR PARA OS DIREITOS HUMANOS”

Entrevista com Emilie M. Hafner-Burton

*Conectas Direitos Humanos: Você menciona em seu livro **Fazendo dos Direitos Humanos uma Realidade** que o sistema internacional de direitos humanos, em particular a ONU, enfrenta hoje uma crise de legitimidade e relevância, pois está cheio de países que não têm a intenção (ou habilidade) para honrar as normas do sistema. Outros especialistas argumentam que esta crise se dá principalmente porque esse mesmo sistema sofre uma crise de representatividade. A falta de legitimidade do sistema não seria derivada de “Estados ruins”, mas de “países ocidentais” que manipulam o sistema para aproveitar o que realmente querem dele.*

Emilie M. Hafner-Burton: Estamos de acordo que a ONU enfrenta uma crise de legitimidade e relevância. Uma das razões é precisamente que todos os Estados – e não apenas “países ocidentais” – manipulam o sistema ONU para conseguir o que querem dele. Essa politicagem ajuda a explicar por que o histórico de cumprimento das normas internacionais de direitos humanos pelos Estados é muito baixo. O órgão central do sistema de direitos humanos da ONU – o Conselho de Direitos Humanos – é responsável pela promoção e proteção de todos os direitos humanos ao redor do mundo. A estrutura deste Conselho o torna altamente representativo, aberto à participação equilibrada (em eleições) de países de todas as principais regiões do mundo.

No entanto, este Conselho é costumeiramente composto por governos – incluindo alguns “países ocidentais” – que não podem ou não querem promover até mesmo os direitos humanos mais elementares nos âmbitos interno ou externo. As normas de direitos humanos da ONU permitem a participação voluntária de qualquer país. Ademais, elas também são violadas constantemente. Leis e regras que são rotineiramente quebradas perdem legitimidade e autoridade. Elas correm o risco de se tornar outro foro de conversa fiada sobre direitos humanos.

Conectas: Como exemplo de tal risco de falar de direitos humanos em “conversas fiadas”, como você disse, podemos mencionar a seletividade do Ocidente ao escolher apenas questões e países que ele deseja abordar. Qual é a sua opinião sobre essa seletividade?

E. M. H.: É consensual que a ONU possui uma grave crise de representatividade global – o Conselho de Segurança é um exemplo disso. E é consensual que os países são seletivos ao eleger as questões de direitos humanos e os países com os quais lidam. Este é um problema generalizado (e inevitável), e não apenas ocidental. Quando você olha o histórico de quais países vêm sendo mais visados pelo principal órgão de direitos humanos da ONU, você vê um cenário complexo. Países poderosos – “ocidentais” e não ocidentais – têm sido os alvos prediletos. Esses países também são mais capazes de se esquivar de pagar as consequências por suas violações. Além disso, os países que têm assento no Conselho de Direitos Humanos da ONU também estão sendo favorecidos politicamente: eles são menos propensos a serem o alvo de críticas por violações de direitos humanos do que seus vizinhos.

Estes padrões de favorecimento são predominantes na ONU. Outro exemplo é o Comitê de Direitos Humanos da ONU. O Comitê é um órgão de tratado responsável por analisar casos apresentados contra Estados (ele é regulamentado pelo primeiro protocolo facultativo do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos). As vítimas apresentam casos em busca de ajuda, mas nem todas obtêm sentenças favoráveis ou compensações. Os casos mais prováveis de gerar decisões favoráveis às vítimas são aqueles em que um governo violou os direitos de devido processo legal, as liberdades civis ou políticas. Alegações baseadas no sufrágio ou nos direitos das mulheres e crianças têm sido muito menos bem-sucedidas – por algum motivo, o Comitê emitiu sentenças com menos frequência em favor destas vítimas, que muitas vezes estão entre os grupos mais desfavorecidos e sub-representados na sociedade. O Comitê de Direitos Humanos da ONU também se deparou com o fato de que países democráticos (tanto “ocidentais” como não ocidentais) são violadores mais frequentes do que outros países, incluindo aqueles onde as violações são piores. Em suma, a tomada de decisões nas principais instituições de direitos humanos da ONU não está somente baseada na amplitude das violações de direitos humanos, mas também em outros fatores, incluindo a política nacional e internacional. Não há neutralidade neste sistema e esse fato gera desigualdades não só entre países, mas também entre as violações e as vítimas.

Conectas: Você argumenta que, a fim de proteger os direitos humanos, precisamos de “Estados tuteladores” que devem encontrar maneiras de usar o poder de forma mais eficaz. Dentre as hipóteses desta edição da SUR está a noção de que, ao longo da última década, as potências emergentes do Sul assumiram um papel cada vez mais influente na definição da agenda global de direitos humanos. Algumas pessoas dizem que estamos agora em uma ordem multipolar, em que o poder não está dividido tão evidentemente. Você concorda com isso?

E. M. H.: Concordo plenamente. Os Estados estão no âmago do problema de direitos humanos e por isso têm um papel importante a desempenhar nas soluções. Os “tuteladores” são atores que têm grande interesse, por qualquer motivo, em promover os direitos humanos no exterior. Deixe-me ser bem clara: a tutela não é um direito ou privilégio. É um tipo não alinhado de decisão de política externa que qualquer Estado ou organização pode tomar para usar seu poder em uma tentativa de promover os direitos humanos. Por uma série de razões diferentes, muitos Estados já estão envolvidos na tutela para além do sistema das Nações Unidas.

Embora existam potenciais benefícios no uso do poder a serviço dos direitos humanos, também há grandes perigos. O uso mal executado do poder pode sair

pela culatra e causar danos, especialmente aos mais vulneráveis. E os esforços para promover direitos humanos externamente – seja através de meios violentos, como guerras, ou meios mais pacíficos, como financiamentos – são muitas vezes vistos como uma imposição de interesses dos estrangeiros sobre o resto do mundo. Muitas vezes, o uso do poder para promover os direitos humanos é ilegítimo e está baseado em motivações externas ou entendimentos que estão fora de sincronia com as necessidades e percepções das pessoas – incluindo das vítimas – que deveriam se beneficiar das políticas estatais. Isso ajuda a explicar por que tantos esforços atuais dos tuteladores para promover direitos humanos fracassam – e podem até mesmo catalisar um sentimento contrário aos direitos humanos.

A solução não está baseada na alegação de que os tuteladores devem evitar usar o poder completamente. Isso seria devastador para os direitos humanos e também não é realista – os Estados fazem isso porque é de seu interesse e provavelmente não vão deixar de fazê-lo. A solução é encontrar maneiras de usar o poder de forma mais eficaz e justa. Estabelecer parcerias com as comunidades locais, em vez de querer ensiná-las. Os Estados tuteladores precisam desenvolver meios de estar em sintonia com as crenças e práticas locais. E precisam envolver durante longos períodos empreendedores locais motivados, como ONGs, líderes religiosos e instituições nacionais de direitos humanos.

Conectas: Como a ascensão de potências emergentes afeta o seu argumento de “tutela”? Qual poderia ser o papel de países como Brasil, Índia e África do Sul na promoção dos direitos humanos? Estes países têm graves violações ocorrendo em seus territórios – isto poderia impedir que eles promovessem direitos humanos no exterior?

E. M. H: O surgimento de potências emergentes do Sul oferece uma oportunidade substantiva para a tutela de direitos humanos se tornar mais representativa. Na atualidade, os tuteladores se focam desproporcionalmente no mundo em desenvolvimento. O Ocidente diz ao resto do mundo o que fazer, impondo normas, políticas e até mesmo leis. E dizer aos outros o que fazer enfraquece a legitimidade por trás das mensagens. Defensores ilegítimos não podem promover direitos humanos de modo eficaz. A promoção dos direitos humanos vai ganhar mais força se mais governos se comprometerem de forma *responsável* a promover os direitos humanos em sua região, projetando mais poder para os direitos humanos além da América do Norte ou Europa. Nada impede que Estados de outras regiões ou com sistemas políticos que não sejam plenamente democráticos escolham ser tuteladores. Este é um momento decisivo para países como Brasil, Índia e África do Sul reformularem a agenda global de direitos humanos por meio de uma participação mais ativa como tuteladores em suas regiões. Se eles diminuïrem a tutela, o *status quo* vai continuar. No entanto, como os outros tuteladores, esses países vão enfrentar os mesmos desafios de promover direitos de forma responsável que são enfrentados pelos países ocidentais, ou, de outro modo, eles também vão acabar causando mais mal do que bem.

Conectas: Com a administração Obama, as pessoas pensavam que talvez fossem presenciar mudanças radicais na política externa dos EUA em relação aos direitos humanos. Como uma cidadã estadunidense, como você avalia isso? Houve alguma mudança substantiva? Em caso afirmativo, quais foram os principais aspectos positivos e negativos?

E. M. H.: Quando Obama foi eleito, havia esperança entre muitos na comunidade de direitos humanos nos EUA de que as coisas mudariam de forma radical. E vem ocorrendo um grande número de alterações substanciais em comparação às políticas de seu antecessor, George W. Bush. No entanto, também houve um grande número de problemas. Obama herdou um país em crise, com a autoimagem dos Estados Unidos como um líder global de direitos humanos em declínio. Obama prometeu grandes mudanças que ele e seu governo ainda têm que fazer: fechar a prisão de Guantánamo, acabar com as guerras no Iraque e no Afeganistão, pôr fim ao uso de tortura e às violações ilegais de liberdades civis por parte do governo e exército dos EUA. Guantánamo ainda está aberta, os EUA apoiaram a invasão da Líbia, o Iraque entrou em colapso em uma guerra civil sem soluções e com efeitos devastadores para milhões de inocentes e o Afeganistão não está muito atrás. Ademais, pouco progresso tem sido feito na proteção de liberdades fundamentais nos EUA ou em outros lugares. Em todas essas frentes, os EUA continuam a enfrentar sérios desafios.

Obama tem feito alguns esforços genuínos para reconstruir a imagem dos EUA como líder mundial em matéria de direitos humanos. Seu governo tem tomado medidas para melhorar a credibilidade dos EUA por meio de um maior envolvimento na promoção da democracia e dos direitos humanos em alguns lugares – pensemos na situação de Honduras após o golpe de Estado em 2009 ou da Costa do Marfim, após a crise eleitoral em 2010/11 – com um tom mais suave, menos “pregador” do que o governo anterior. Em 2009, os EUA aderiram ao Conselho de Direitos Humanos da ONU, com a intenção de reformá-lo e de se engajar. E o investimento total do governo dos EUA à promoção da democracia e dos direitos humanos aumentou com Obama.

Mas seu governo também continua a subestimar – às vezes ignorando completamente – as questões de direitos humanos em lugares onde os EUA têm dado prioridade a outros interesses. Não está claro se isso é uma coisa boa ou ruim, mas é inteiramente consistente com as atitudes de seus antecessores. O que está claro é que, parcialmente em resposta à ascensão das potências emergentes do Sul, os EUA no governo Obama não exibem mais uma abordagem generalista à promoção dos direitos humanos em sua política externa. O país tomou um posicionamento mais brando. A promoção da democracia e dos direitos humanos por meio da guerra não é mais uma doutrina central. E seu governo reconheceu abertamente o importante papel das potências emergentes na nova ordem global, dando mais atenção e recursos para apoiar o desenvolvimento da democracia e da sociedade civil em lugares como a Indonésia, baseando-se mais em compromissos comuns do que em ameaças.

Conectas: Como o histórico de direitos humanos dos EUA afeta a sua legitimidade na promoção dos direitos humanos no exterior ou, usando as suas palavras, para ser um tutelador?

E. M. H.: Precisamos ser bem realistas ao considerar a melhor estratégia que tuteladores como os EUA podem e não podem adotar. Isso pode fazer com que os esforços para promover os direitos humanos sejam um pouco mais justos e eficientes, mas não pode eliminar a política dos direitos humanos. E não pode resolver o problema da hipocrisia: os Estados tuteladores são muitas vezes culpados por cometer abusos. Os Estados Unidos são frequentemente alvo desta crítica, uma vez que deixam suas pegadas ao redor do mundo causando sofrimento em vez de aliviá-lo. Não há justificativa para os abusos de direitos humanos cometidos por tropas e líderes dos EUA no Afeganistão e no Iraque, ou em qualquer outro lugar, inclusive em nível doméstico. Mas só porque os Estados Unidos devem fazer mais para prevenir violações de direitos humanos e

punir cidadãos (incluindo oficiais do governo) que cometem crimes contra os direitos humanos não significa que tenham perdido sua capacidade de agir como tuteladores – pelo bem ou pelo mal, os EUA ainda estão tentando, nem sempre com sucesso, promover os direitos humanos em todo o mundo.

Conectas: Em seu livro, você diz que as organizações locais poderiam “divulgar, endossar e legitimar esforços estrangeiros dentro de suas comunidades”. Esta é uma estratégia pragmática e potencialmente eficaz. No entanto, é possível argumentar que esta é uma visão bastante “paternalista”, como se as organizações locais fossem instrumentos de políticas externas de “Estados superiores”. Como você responde a esta crítica?

E. M. H.: Essa é uma observação perspicaz e importante. A maioria das vítimas de abusos de direitos humanos precisa de ajuda, e muitas não podem encontrar essa ajuda em seu próprio governo ou sociedade, porque estes são a causa do problema. Às vezes, os movimentos de proteção de direitos emergem e têm sucesso internamente. Outras vezes, a ajuda externa pode fazer a diferença, ao menos essa é a ideia por trás da maioria das políticas externas de direitos humanos e do ativismo internacional. Mas uma das grandes barreiras à promoção dos direitos humanos é que os tuteladores (não importa se estamos falando de Estados ou organizações internacionais) são vistos como se impusessem seus próprios interesses sobre o resto do mundo, e essa imposição não é apenas injusta, mas frequentemente ineficaz.

O envolvimento estrangeiro geralmente funciona melhor quando há apoio local de atores de direitos humanos, e não quando estranhos impõem políticas. Isso significa que parcerias com organizações locais são geralmente essenciais para uma política externa de direitos humanos eficaz. ONGs e outras organizações locais podem atrair, moldar e ajudar a implementar esses esforços de promoção, ao aumentar as chances de que essas políticas tenham repercussão em questões locais, costumes e práticas. Elas podem transmitir, endossar e legitimar os direitos humanos nas suas comunidades e recorrer aos atores locais, sem os quais os esforços estrangeiros provavelmente não funcionarão. Essa estratégia é uma grande ameaça aos violadores de direitos humanos, porque pode unir seus adversários locais e estrangeiros e aumentar a legitimidade dos direitos humanos ao defendê-los em nível nacional.

Mas há riscos enormes nessa estratégia também. Um deles é que as organizações locais se tornem instrumentos dos “Estados superiores”. Isto vai contra ao que é necessário para uma política externa eficaz, baseada no estabelecimento de parcerias dos tuteladores com organizações locais respeitando os valores das mesmas, e não no controle dessas organizações. Quando as organizações locais dependem do apoio externo elas devem estabelecer uma balança. Por um lado, esse apoio é algo que pode elevar o *status* e a influência da organização. Por outro lado, também pode comprometer sua reputação ou capacidade de operar nas configurações locais. As organizações podem achar que sua influência diminuiu quando o financiamento ou a ligação externa cria percepções de conluio. A dependência externa também pode distorcer movimentos sociais locais por meio da introdução de agendas externas.

Outro perigo é que um grande papel do financiamento e da cooperação externa pode fazer governos locais se sentirem inseguros. Devido ao aumento do ativismo na comunidade local e com medo de perder controle, os governos locais podem responder com uma intimidação que mina a capacidade das organizações locais de operar com segurança e eficácia. Os efeitos podem ser sentidos não só pelas organizações, mas também pelos cidadãos que, temendo vingança ou outras consequências, se desligam do movimento.

Conectas: Operando internacionalmente a partir do Sul Global, algumas organizações – incluindo a Conectas – vêm trabalhando para influenciar as políticas externas de seus e de outros países. Como você analisa o papel de organizações situadas no Sul que trabalham com questões de política externa? Esse trabalho deveria ser limitado aos seus “próprios” países ou elas têm legitimidade para monitorar e influenciar as políticas externas de outros países? Quais desafios você acha que elas vão enfrentar para desempenhar este trabalho? Além disso, como você vê a relação entre organizações criadas no Norte (por exemplo, Human Rights Watch, Anistia Internacional, entre outras) e as criadas e situadas no Sul?

E. M. H.: Os grupos situados no Sul têm um papel central – e cada vez mais essencial – a desempenhar na promoção dos direitos humanos, inclusive por meio do trabalho com questões de política externa em seus próprios países e no exterior. Se a estratégia de uma melhor tutela irá funcionar algum dia, isso vai depender, sobretudo, das atividades de organizações como a Conectas na mobilização de apoio dos governos do Sul para fazer os direitos humanos uma prioridade da política local e de política externa. Sem as ações dessas organizações, a tutela vai patinar.

No entanto, no que diz respeito às parcerias Norte-Sul, as diversas dificuldades de parcerias além-fronteiras são bem conhecidas. Não existe um método perfeito para administrar a tensão entre a necessidade de tuteladores estrangeiros que vinculem seus esforços em organizações e comunidades locais, e o fato de que essas mesmas conexões são uma potencial causa de suspeita e incentivos desconcentrados. No entanto, pode haver algumas diretrizes para o estabelecimento de parcerias de sucesso com vistas a garantir que as organizações locais não sejam instrumentos de “Estados superiores”, mas atuem como parceiros autônomos. Uma delas é a congruência em atingir metas políticas. Organizações e tuteladores locais somente devem estabelecer parcerias quando buscam promover o mesmo objetivo – atores externos, sejam Estados ou organizações de ativistas, não devem comprar o apoio local. A congruência ajuda a orientar a criação de interpretações compartilhadas de uma norma que legitima e inspira o apoio da comunidade, ao invés de impor conceitos estrangeiros que são percebidos como alheios. Outra diretriz é que a comunidade local apoie essas organizações. Caso as organizações sejam financiadas completamente por entidades estrangeiras, é aí que reside sua prestação de contas. Quando o apoio vem da comunidade local, a organização representa esta comunidade.

Em um mundo ideal, não haveria necessidade de tuteladores e os Estados não se intrometeriam nos assuntos de outros Estados. Nós não vivemos nesse mundo. Precisamos de tuteladores porque os direitos humanos não são protegidos adequadamente. E os Estados não vão ficar de fora dos assuntos de outros Estados. Os tuteladores vão continuar a se esforçar para, por bem ou por mal, promover os direitos humanos – e isto não vai deixar de ocorrer. Mas a tutela pode se tornar melhor, ser menos nociva a inocentes, mais eficaz às vítimas. Ela pode se beneficiar de um maior engajamento do Sul Global, seguindo seus próprios valores, e estreitar parcerias voluntárias com a sociedade civil local, que está na linha de frente na luta pelos direitos humanos.





MARK MALLOCH-BROWN

Mark Malloch-Brown foi ministro de Estado do Ministério das Relações Exteriores do Reino Unido, cobrindo a África e a Ásia, e membro do gabinete do Primeiro-Ministro Gordon Brown. Já atuou como Vice-Secretário-Geral e Chefe de Gabinete da Organização das Nações Unidas (ONU), durante o mandato de Kofi Annan. Por seis anos, foi administrador do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), liderando os esforços da

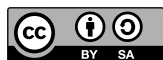
ONU na área de desenvolvimento em todo o mundo. Outras posições que ocupou foram as de vice-presidente do Fundo de Investimentos de George Soros, bem como de seu *Open Society Institute* (OSI), vice-presidente do Banco Mundial e principal parceiro internacional em uma empresa de consultoria política. Iniciou sua carreira como jornalista na revista *The Economist*.

Ele faz parte de inúmeros órgãos sem fins lucrativos e de consultoria. É membro da Câmara dos Lordes e foi nomeado cavaleiro em 2007.

Nesta entrevista, Mark Malloch-Brown explica como começou a promover o conceito de cooperação Sul-Sul no PNUD e, também, os limites de sua aplicação. Apesar do início modesto, países como Índia, Brasil e África do Sul – com sua capacidade de concentrar-se na política econômica global – têm ajudado a dar um novo impulso à cooperação Sul-Sul. Malloch-Brown também discute a força da sociedade civil para propor uma agenda de direitos humanos para a cooperação Sul-Sul. No final da entrevista, Malloch-Brown também aborda o papel e possíveis espaços de atuação em um novo cenário multipolar.

Original em Inglês. Traduzido por Evandro Lisboa Freire.

Entrevista realizada em abril de 2014 por Maria Brant (Conectas Direitos Humanos).



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível *online* em <<http://conectas.org/pt/acoes/sur>>.

ENTREVISTA

“HOJE SOMOS UM MUNDO EXTREMAMENTE MULTIPOLAR, MAS NÃO SOMENTE COMPOSTO POR ESTADOS-NAÇÃO”

Entrevista com Mark Malloch-Brown

Conectas Direitos Humanos: Como a questão da cooperação Sul-Sul mudou ao longo do tempo?

Mark Malloch-Brown: Quando meus colegas e eu começamos a promover a cooperação Sul-Sul no PNUD, ela era muito mais uma nova abordagem à cooperação para o desenvolvimento. Havia, por exemplo, muito pouca assistência técnica brasileira fora do Brasil. Trabalhei em um projeto sobre mídia social e comportamento social envolvendo o Brasil e Moçambique. Era algo muito novo para o Brasil, na época, ver-se envolvido nesse trabalho. Duas coisas mudaram desde então. Em primeiro lugar, países como Brasil, Índia e, principalmente, a China tornaram-se grandes doadores. E, em segundo lugar, os laços econômicos Sul-Sul tornaram-se radicalmente maiores e melhores, particularmente para um produtor de *commodities* como o Brasil e outros países do Sul. Esses fatores ultrapassaram as origens modestas que vislumbrei quando eu estava no PNUD. Mudanças no padrão de economia política global fizeram com que a cooperação Sul-Sul se tornasse uma parte muito mais normal da agenda de desenvolvimento.

Conectas: Você poderia dar exemplos de onde a cooperação Sul-Sul tem e não tem funcionado bem?

M.M.: Pode-se pensar na cooperação entre governos ou na cooperação entre cidadãos. Acredito que a cooperação entre governos tem tido um impacto limitado. Obviamente, quando países como Brasil, África do Sul e Índia compartilham orientações em nível de políticas, isso é útil – sua experiência em políticas mostra-se muito mais semelhante do que quando comparamos a experiência dos países do Norte à dos países do Sul. Porém, igualmente, seu impacto pode ser bastante limitado. O diálogo sobre as políticas ainda tende a ficar nas mãos dos grandes bilaterais, ou dos bancos de desenvolvimento internacionais, como o Banco Mundial ou o Banco Interamericano de Desenvolvimento. O impacto tem sido maior na cooperação Sul-Sul em termos da colaboração entre sociedades civis.

Na verdade, o valor da cooperação Sul-Sul entre cidadãos é, em muitos aspectos, muito maior. Há a faísca de uma reconhecida experiência comum. O que talvez seja mais notável acerca dessa colaboração entre cidadãos não é uma colaboração estritamente entre ONGs, ou entre entidades sem fins lucrativos. Também há uma grande quantidade de empresas do setor privado envolvidas. Você observa, por exemplo, empresas multinacionais ou internacionais de origem indiana, brasileira ou chinesa envolvendo-se em projetos de agricultura, infraestrutura e energia em outros países em desenvolvimento. Isso resulta em uma significativa transferência de *know-how* e experiência. Eu, por exemplo, presido uma empresa social voltada ao agronegócio em Gana na qual os gerentes de nível médio são brasileiros. Na África Ocidental, há um interesse cada vez maior nas técnicas brasileiras de cultivo de arroz, devido à sua evidente relevância para as condições agrícolas da África Ocidental, em termos de solos, água etc. Portanto, é esse aspecto interpessoal de cooperação Sul-Sul, provavelmente, produz os resultados mais marcantes.

*Conectas: Você falou acerca das empresas do Sul Global e sobre como houve uma distribuição positiva de **know-how** e **expertise**. No entanto, algumas dessas grandes empresas do Sul foram fortemente criticadas pela sociedade civil, porque vêm fazendo exatamente o que outras multinacionais do Norte fazem em outros países do Sul. Como você acha que os defensores de direitos humanos podem enfrentar as violações causadas por agentes não estatais? A linguagem de direitos humanos é suficiente ou ela se mostra desatualizada agora que alguns dos principais violadores de direitos humanos não são mais os Estados?*

M.M.: A linguagem de direitos humanos, sem dúvida, precisa ser repensada e reposicionada por esse motivo. Uma razão pela qual a cooperação Sul-Sul entre Estados tem sido decepcionante é o fato de que os Estados do Sul não estão dispostos a incluir uma dimensão de direitos humanos em sua parceria de desenvolvimento com outros países. Por exemplo, um país como o Brasil mostra-se muito menos disposto que um país como a Noruega a levantar questões relativas aos direitos humanos quando presta assistência a um país africano. Esse problema é agravado quando diversas empresas que vêm entrando nos mercados do Sul operam com a experiência de desenvolvimento derivada de sua origem indiana ou brasileira, em especial a disponibilidade de mão de obra barata. Com frequência, isso constitui um problema em que o trabalho é baseado em mão de obra migrante e a força de trabalho não desfruta de alto grau de proteção aos direitos humanos. Esse é o outro lado, desagradável, da importação de experiência relevante. Embora relevante, essa experiência é desprovida do tipo de proteção e dos pressupostos baseados em direitos que se observa no pensamento de desenvolvimento do Norte. Há um problema autêntico aqui. Isso significa que os defensores de direitos humanos precisam reconstruir o que vêm fazendo? Sem dúvida, eles precisam ampliar seu trabalho e envolver-se em uma discussão muito mais profunda sobre a agenda econômica e social. É necessário que haja valorização e reconhecimento dos *trade-offs* – as empresas que chegam podem trazer produtos e modos de vida que não existiam no local. Igualmente, no entanto, pode haver perda de direitos políticos e más condições de trabalho. O defensor de direitos humanos precisa focar bastante isso. Muitas vezes, perde-se em ambos os sentidos porque não se dedica atenção suficiente às questões econômicas e sociais e, também, porque o foco recai seguidas vezes sobre o Estado como o perseguidor, e não o empregador corporativo. Essa é uma nova lente, e ela tem muito mais coisas diante de si.

Conectas: Qual você acha que poderia ser o papel de instituições como o G-8, o G-20 e o Fórum Econômico Mundial na proteção aos direitos humanos?

M.M.: Acredito que elas assumem um papel na promoção das normas, mas não participam de forma alguma do monitoramento ou da execução dessas normas. Elas são instituições empresariais com uma agenda comercial ou governamental. Elas são, por natureza, propriedade de todos os seus membros. Como espaço para diálogo acerca das normas, elas são úteis, mas como um novo tipo de rede alternativa de respeito aos direitos humanos, elas não têm muito valor.

Conectas: Como você acha que as reclamações e exigências do Sul Global poderiam ser ouvidas e incorporadas às políticas e atividades desses grupos? Ou você acha que eles não são o lugar certo para que isso aconteça?

M.M.: Essas instituições são muitas vezes superestimadas por sua capacidade de conduzir esse tipo de agenda. Pensemos no Fórum Econômico Mundial. Ele foi levado em parte a adotar a preocupação com as questões de direitos humanos como resposta competitiva ao Fórum Social Mundial. No entanto, uma vez que o Fórum Social Mundial acabou perdendo seu impacto global, o Fórum Econômico Mundial retomou uma agenda menos focada em direitos humanos. Apesar de ainda se manter muito interessado em questões de desenvolvimento econômico, e é extremamente importante nesse sentido, ele não tem qualquer voz real em direitos humanos, e sequer desejaria isso.

Conectas: As instituições de direitos humanos do Sul ainda são financiadas por instituições do Norte (OSI, Ford). O que você acha que isso significa para as organizações do Sul Global? Como essas organizações do Sul poderiam influenciar a agenda de seus financiadores do Norte?

M.M.: Esse é um tipo de problema positivo. Organizações como a O.S.F, de cujo Conselho participo, e a Ford trabalham bastante para tentar e garantir que elas entendam e sejam conscientes e receptivas a uma agenda do Sul. A OSI não se considera americana e tenho certeza de que a Ford também não. Embora a OSI tenha a maior parte do seu dinheiro e de seus membros nos EUA, ela tem focado, de fato, a expansão de suas atividades para outros lugares e o estabelecimento de uma rede de fundações em diversas partes do mundo. George Soros, seu fundador, imigrou da Hungria durante o período comunista. Portanto, não há uma atenção genuína às agendas do Sul. Embora isso não seja ideal e não substitua uma nova geração de fundações do Sul, não se trata do maior problema. Essas organizações desejam obter o máximo possível de credibilidade das ruas do Sul.

Conectas: Você acha que estamos vivendo em um mundo multipolar? Se estamos, conceitos como o Norte e o Sul ainda são aplicáveis?

M.M.: Fazemos em grande medida parte de um mundo multipolar. Fazemos parte de um mundo no qual há um punhado de países que podem projetar seu poder político e militar no âmbito global – mas eles podem fazê-lo com muito menos

eficácia do que faziam no passado. Quase toda situação requer parceiros regionais, bem como parceiros globais, para ser resolvida. A solução para Síria precisa do Irã e da Arábia Saudita tanto quanto dos EUA e da Rússia, por exemplo. Pode-se seguir adiante e listar os agentes regionais e os mediadores políticos de determinados conflitos ou situações. Hoje somos um mundo extremamente multipolar, mas não somente composto por Estados-nação. O setor privado, a sociedade civil e outros grupos também são detentores de poder nessa nova fórmula. Então, isso torna o Norte-Sul uma divisão útil? Muito menos, hoje, do que costumava ser. Mas, ainda assim, trata-se de um termo mais útil do que “Leste-Oeste”. Embora o Norte e o Sul não constituam mais uma linha geográfica rigorosa que atravessa o Equador e os oceanos, o fato é que existem desafios de desenvolvimento e disparidades de renda que ainda são uma característica muito mais presente na vida do Sul, ao passo que são menos marcantes na vida do Norte. Assim, ainda existem algumas características definidoras úteis em relação a Norte e Sul, mas você não pode mais utilizar esse modelo Norte-Sul como a única maneira de agrupar os países do mundo. Há inúmeros outros fatores que nos permitem fazê-lo – seja o âmbito internacional integrado, uma economia baseada no comércio, de natureza democrática, orientada ao mercado, ou outro fator que você preferir.

Conectas: Você mencionou, quando falávamos sobre a cooperação Sul-Sul, e também ligando ao que acabou de dizer, que parece que as novas potências ou novos polos têm um papel mais importante na esfera internacional. O que você acha que isso significa para os direitos humanos? Para o Brasil, a China, a Índia, a África do Sul, em termos de suas preocupações com os direitos humanos, e como você acha que isso irá mudar?

M.M.: No curto prazo, trata-se de um déficit líquido, porque há países que têm priorizado outras agendas acima da agenda de direitos humanos em termos de seu envolvimento internacional. Porém, com o tempo, espero que isso leve a uma maior apropriação e compromisso com a agenda de direitos humanos. Felizmente, a agenda de direitos humanos escapará do rótulo de ser um conjunto de preocupações do Norte imposto ao Sul. Uma economia política global mais multipolar significa, em última instância, um sistema de cumprimento de direitos humanos mais multipolar, também.





SALIL SHETTY

O trabalho de direitos humanos pode ser visto como uma jornada. Uma viagem de Norte a Sul, do local ao internacional, dos protestos das ruas à elite, e vice-versa. E nessa jornada, Salil Shetty teme que “nós [as organizações de direitos humanos que trabalham em nível macro] perdemos o bonde”. Em entrevista crítica mas esperançosa concedida à Lucia Nader, Diretora Executiva da Conectas, Salil Shetty, que em julho de 2010 se juntou à Anistia Internacional (“Anistia”) como o oitavo

Secretário-geral da organização, revela como as organizações de direitos humanos podem voltar a tomar o bonde da mudança: enraizando-se mais em suas sociedades e trabalhando em estreita colaboração com as próprias vítimas.

Nesta entrevista, Shetty não esconde a magnitude do desafio para organizações internacionais como a Anistia, que atualmente tem mais de três milhões de membros em todo o mundo. “Precisamos estar em tantos desses lugares [no Sul Global] quanto possível, nos engajarmos no dia-a-dia com os principais parceiros, responder na região e com rapidez às violações de direitos, e seguir com nossas pesquisas de longo prazo, campanhas e *advocacy*”, resume Shetty. De acordo com ele, colocar “mais o pé no chão” pode ser mais eficaz do que o que ele chama de “velho estilo de missão de ida e volta a partir de Londres”.

Na entrevista a seguir, Shetty fala com a valiosa experiência de um ativista histórico. Atualmente, ele é o chefe da Anistia Internacional, a maior organização de direitos humanos do planeta. Antes de ingressar para a Anistia, Salil Shetty foi diretor da Campanha do Milênio das Nações Unidas, de 2003 a 2010, e desempenhou um papel fundamental na construção da campanha de mobilização global para a realização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. De 1998 a 2003, ele foi diretor executivo da *ActionAid*, e a ele é atribuída a transformação da organização em uma das mais importantes ONGs internacionais de desenvolvimento do mundo.

Com base nessa trajetória, Shetty delinea o caminho que as organizações de direitos humanos têm seguido atualmente, e como mudar isso. A esse respeito, ele tem uma visão esperançosa sobre o futuro do ativismo. Shetty vê o crescente poder dos Estados e de corporações como “reforça[ndo] a necessidade de um trabalho mais sólido em direitos humanos”, em vez de enfraquecê-lo. Além disso, ele acredita fortemente no trabalho colaborativo em direitos humanos, em que as organizações internacionais sediadas no Norte, como a Anistia Internacional, dialoguem com organizações locais e outras organizações internacionais no Sul Global. Mais importante, ele é enfático ao dizer que não importa o que a Anistia faça ou quão grande ela seja, está em seu “DNA” dar espaço para que as vítimas falem por si.

No entanto, mesmo dentro do processo de repensar o ativismo, Shetty rejeita a ideia de que o percurso do trabalho tradicional em direitos humanos tenha chegado ao fim. E conclui: “Não há nenhum substituto para o ativismo off-line. A mobilização online não pode substituir a ação, a cidadania e a participação off-line; pode ajudar, mas não pode substituir.”.

Em uma entrevista desafiadora, Shetty fala com a Diretora Executiva da Conectas sobre o relacionamento da Anistia com organizações de base, a necessidade de as organizações de direitos humanos responderem às novas tendências na luta pelos direitos humanos, e quem a Anistia representa realmente: seus milhões de membros.

Original em inglês. Traduzido por Akemi Kamimura.

Entrevista realizada em julho de 2014 por Lucia Nader (Conectas Direitos Humanos).



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível *online* em <<http://conectas.org/pt/acoes/sur>>.

ENTREVISTA

“ORGANIZAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS DEVEM COLOCAR MAIS O PÉ NO CHÃO” OU COMO PERDEMOS O BONDE

Entrevista com Salil Shetty

Conectas Direitos Humanos: Há uma crítica muito antiga de que as organizações de direitos humanos não representam as vítimas, e quanto mais profissional nos tornamos, mais distante das vítimas ficamos. Também enfrentamos críticas de que não estamos em contato com os cidadãos em geral - ou representamos a elite ou estamos mais perto do Estado do que das ruas. Você pode comentar sobre esses dois pontos?

Salil Shetty: Depois de trabalhar a nível internacional e em mais de 100 países, entendo que cada uma dessas críticas pode ter um significado muito diferente em lugares diferentes. Você raramente ouviria essas críticas na Europa ou no Norte em geral. Se você está mais perto de onde as violações estão ocorrendo, essa crítica pode ser ouvida. No entanto, isso depende a partir de qual segmento da população as críticas estão sendo feitas. Essa é a minha perspectiva, e acho que a Anistia é bastante cuidadosa com isso, ao não alegar que representa vítimas ou movimentos populares; temos cuidado para não nos posicionarmos dessa forma, porque isso não seria verdade. Se podemos dizer que representamos alguém, são os nossos membros. Somos muito cuidadosos para não dizer que estamos representando ou defendendo algo em nome de alguém, porque como você arroga para si mesmo essa condição? Dito isso, nós nunca diríamos nada sobre as vítimas, sem expressar diretamente seus pontos de vista. Essa é uma metodologia essencial de pesquisa - se você está falando sobre as vítimas, então elas devem falar por si. Não cabe a nós interpretar o que elas estão dizendo. É claro que há uma interpretação jurídica a respeito dos impactos sobre as vítimas e como o Estado deve ser responsabilizado. Invariavelmente, começamos por nos reunir com as vítimas e ouvi-las, assim como suas famílias. Para a Anistia, esse é nosso DNA.

Uma das coisas importantes que se deve fazer é conhecer os atores que agem diretamente no âmbito local, sejam movimentos populares, vítimas ou organizações de vítimas. É muito problemático se você não atuar de maneira que reconheça a forma de organização deles, respeite e admita o papel fundamental que esses atores desempenham. Historicamente houve críticas à Anistia por chegar e envolver-se

inesperadamente, e não reconhecer nem dar crédito às contribuições dos agentes locais. Sem dúvida, isso já aconteceu algumas vezes; entretanto, somos muito cuidadosos com isso, e eu pessoalmente estou muito atento a essa questão.

Conectas: Como você lida com as vítimas quando elas discordam entre si? Às vezes, temos esse desafio na Conectas - por exemplo, na Síria, alguns de nossos parceiros gostariam de uma intervenção militar, outros não. Como você lida com isso?

S.S.: Eu não sei se as vítimas discordam. Acho que as vítimas de violações de direitos humanos concordam que, na verdade, não há diferença entre a maioria dos atores. Os atores mudam, mas as violações continuam. Em termos de se é um golpe ou não, ficamos longe de tais questões, porque isso se torna uma questão de rotulagem política. Nós olhamos para quem está cometendo as violações; pode ser qualquer um e nós denunciaremos para responsabilizá-los. Na Síria, inicialmente, ficou muito claro que era um protesto pacífico e que foi realmente o regime de Assad que estava no poder que estava causando a maioria das violações. No entanto, logo a seguir todos os lados passaram a estar envolvidos nas violações. Às vezes você precisa tomar algumas decisões difíceis, mas limitando-se aos fatos você tenta e evita a questão da interpretação política.

Conectas: Mas como é possível não ser político no mundo de hoje?

S.S.: Quando digo que não podemos tomar uma posição política, não pode ser uma posição partidária. Se você olhar a nossa posição sobre Palestina ou Síria, por exemplo - se todo mundo criticar a Anistia, então isso é um bom sinal. Mas se tivermos críticas de apenas um lado, então eu estaria preocupado e pensaria que talvez nós estejamos tendo uma visão só de uma parte, o que é diferente de uma visão política. Os direitos humanos e a política estão tão entrelaçados que você realmente não pode separar os dois.

Conectas: Anteriormente você mencionou os movimentos de base. Quando estamos falando sobre como lidar com movimentos localmente não estamos sempre nos referindo a organizações de base. No Sul Global, temos organizações de base, mas também temos grupos que não se descrevem como de base, mas sim como internacionais. Como você lida com esses grupos que já estão trabalhando há muito tempo? Como você lida com eles, se não são de base?

S.S.: É importante não ficar preso à terminologia. Se estamos fazendo algo no Brasil, seja com uma organização nacional que tenha como base recursos, que não possua membros e não reivindique representar grupos de base, seja com algo parecido com o Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra - MST, nós simplesmente mapeamos quem são os atores e respeitamos os papéis que desempenham e as contribuições que eles dão. A única forma de trabalhar é falar com as pessoas e ser aberto e honesto. Você também tem que ter cuidado com quem está representando a Anistia localmente e se eles são sensíveis às realidades locais.

Conectas: No Brasil, por enquanto, vocês têm feito isso muito bem - falado com as

peessoas, sem tentar ofuscar os grupos que estão aqui. Ao mesmo tempo, ainda há uma diferença muito grande entre a capacidade financeira e técnica dos grupos. Vocês têm feito pesquisas por muitos anos, têm um grande orçamento e têm contratado pessoas que costumavam trabalhar para grupos nacionais. Como vocês lidam com isso?

S.S.: Se você olhar para isso de forma bem geral, há um conjunto de pessoas que não estão interessadas em direitos humanos e são contra os direitos humanos e há um conjunto de pessoas como nós - Anistia ou Conectas - que lutam pelos direitos humanos. Precisamos ter clareza de quem está em qual lado. As forças contra os direitos humanos são muito mais poderosas, por isso temos que trabalhar de forma que ao mesmo tempo respeite e fortaleça as organizações de cada um na prática. O exemplo que você deu de diferenças salariais e ao fato de que os profissionais mudam de organizações locais para internacionais é problemático. Precisamos estar muito conscientes disso; o que não significa que a Anistia de repente possa reduzir seus salários para operar como uma ONG local, porque não somos assim. Mas se vamos recrutar alguém de uma organização local, sempre perguntamos a essa pessoa a quem estamos pensando em contratar se ela está definitivamente planejando deixar a organização local, especialmente se for alguém chave para essa organização. Não podemos ignorar esse fator.

Conectas: Além da relação entre as grandes organizações internacionais, como a Anistia, e ONGs locais, há também uma tendência atual das organizações internacionais de consolidar sua própria presença no Sul Global. O que motivou a Anistia Internacional a repensar sua presença no Sul?

S.S.: A Anistia Internacional e outros grupos internacionais há anos já tem consciência de que temos que trabalhar sobre e a partir tanto do Sul como do Norte Global, ambos da mesma forma. A Anistia mantém seções nacionais no Sul Global por décadas, mas até recentemente a maioria de nossas equipes de pesquisas, campanhas e comunicação trabalhava a partir de nossos escritórios em Londres ou em outros escritórios no Norte Global. Ao longo dos últimos anos, nós começamos a realinhar nossos recursos para identificar e alocar mais dessa expertise no Sul Global. Esses esforços não são apenas simbólicos; eles são respostas fundamentais para a forma como o mundo funciona atualmente.

Os países do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul) e do MINT (México, Indonésia, Nigéria, Turquia) são atores regionais e internacionais cada vez mais relevantes, e organizações parceiras estão assumindo um papel mais importante na definição da agenda internacional. Precisamos estar em tantos desses lugares quanto possível, nos engajarmos no dia-a-dia com os principais parceiros, responder na região e com rapidez às violações de direitos, e seguir com nossas pesquisas de longo prazo, campanhas e *advocacy* de uma forma mais sustentada do que o velho estilo de missão de ida e volta a partir de Londres como nosso principal modo de trabalho.

Essas mudanças são simples? Não, evidente que não. Elas são necessárias para uma organização global de direitos humanos no século XXI? Sim, absolutamente. Precisamos estar ao lado daqueles cujos direitos são violados, e dos movimentos sociais e organizações que trabalham com eles. Tudo o que fazemos deve fortalecer aqueles que já estão enfrentando as violações localmente; e se falharmos nesse objetivo, então fracassamos de forma mais ampla.

Conectas: Há um grande debate sobre se precisamos ou não de grandes, médias ou pequenas organizações. Isso pode desafiar a forma como essas organizações se relacionam entre si atualmente e questiona se precisamos de um líder nesse movimento. Como você vê o papel da Anistia em liderar o movimento? Isso ainda é válido ou estamos caminhando para um movimento de direitos humanos sem um "condutor", sem um líder?

S.S.: O que é verdadeiramente característico da Anistia é que uma proporção significativa da população urbana em quase todas as regiões do mundo pode reconhecer o nome da Anistia Internacional. Esse alto nível de reconhecimento público foi construído com base na credibilidade do trabalho sólido ao longo dos últimos 50 anos, e isso não é fácil de adquirir rapidamente por organizações locais mais jovens e menores. Há, naturalmente, algumas exceções notáveis no âmbito nacional em alguns países, mas essa é uma característica única que acho que deve ser colocada em uso de forma mais ampla pelo movimento de direitos humanos como um todo. Por exemplo, há todo um debate sobre se a Anistia deve fazer captação de recursos para direitos humanos diretamente com o público em países como Índia ou Brasil. Minha resposta é que devemos, porque a Anistia pode chegar ao público em geral mais do que podem muitas organizações locais. Se formos bem sucedidos na obtenção de recursos expressivos e na construção de uma consciência pública para os direitos humanos, eu acho que isso deve beneficiar a população em geral.

Conectas: Como? Dividindo os recursos?

S.S.: Sim, dividindo os recursos. Estamos bem longe disso, mas se isso funciona, por que não? Por que é que o dinheiro não pode ser distribuído para outras organizações que trabalham com os mesmos problemas, para parcerias, ou qualquer outro mecanismo prático que possamos pensar? Eu acho que o valor da Anistia é ampliar o apoio público para os direitos humanos. Isso será uma grande contribuição e penso que a Anistia está bem posicionada para fazer isso.

Conectas: Durante os protestos no Brasil no ano passado, tivemos pessoas que reivindicaram direitos, por exemplo, à saúde e ao transporte. Alguns desses direitos eram questões que geralmente não lidamos e que não necessariamente envolve o conceito de minoria. Isso é algo que temos que nos preocupar, isto é, lidar com públicos mais amplos que estão reivindicando direitos, mas que não são necessariamente vítimas?

S.S.: Acho que há uma verdadeira questão aqui. O caso brasileiro é ligeiramente diferente porque os protestos se concentraram em direitos econômicos e, em seguida, tornaram-se rapidamente sobre o direito ao protesto pacífico. Mas no Oriente Médio, Norte da África ou Ucrânia, trata-se literalmente de uma luta por vida e morte. Eu acho que é verdade que as organizações de direitos humanos, não apenas a Anistia, têm estado um pouco afastadas disso. Se você considerar o que aconteceu no Egito, que foi realmente duas ou três revoluções, qual foi o papel da comunidade de direitos humanos lá? Foi-me dito repetidamente que o trabalho lá feito pelas organizações de direitos humanos foi importante, que criou uma base, em conjunto com os sindicatos, que proporcionou a prestação de contas e deu um fundamento para as pessoas se mobilizarem. Mas também é verdade que de certa forma estamos um pouco de fora das revoltas populares.

Conectas: Por que você acha que isso aconteceu?

S.S.: Eu não sei - há todo tipo de especulação sobre se isso poderia ter sido previsto. Por que estamos cobrando apenas das organizações de direitos humanos? Mesmo comentaristas e analistas políticos astutos não previram isso e em alguns aspectos temos funções complementares a outros atores. Mas as organizações de direitos humanos devem colocar mais o pé no chão. Nós e muitos outros, eu acho, perdemos o bonde...

Conectas: Pode-se dizer que o papel de organizações como as nossas é realmente tentar dar voz a quem não a tem, ou você acha que é uma maneira antiga de ver as coisas?

S.S.: Para tomar o exemplo do homem tunisino que cometeu autoimolação, Mohamed Bouazizi, essas são pessoas que não têm voz. Como você disse, não se trata de um grupo minoritário cujos direitos foram violados. Os números são enormes. Precisamos repensar por qual motivo isso não é visto como uma questão de direitos humanos.

Conectas: Como você está fazendo isso concretamente na Anistia?

S.S.: Estamos agora pensando sobre nossas metas para os próximos 5 anos, mas não temos respostas prontas. Estamos refletindo sobre essa questão. Como se envolver com a indignação das ruas? Precisamos encontrar uma maneira melhor para fazer isso, mas ainda não temos a resposta.

Como mencionei anteriormente, a Anistia representa seus membros. Nós temos um processo organizado de tomada de decisão democrática que acontece tanto a nível nacional quanto mundial, o que pode diminuir a velocidade de nossa atuação. Estamos tentando simplifica-lo um pouco, mas os membros que estão interessados na definição da agenda da Anistia têm bastante oportunidade para fazê-lo.

Dos mais de três milhões de membros contribuintes, talvez 10 ou 20 por cento querem ser mais ativamente envolvidos, dependendo do país. Muitos dizem: “nós confiamos em vocês, vocês devem fazer o que é certo para os direitos humanos”. Mas há aqueles que querem vir para a Assembleia Geral anual, que dizem que querem participar na tomada de decisões, querem estar no conselho. Portanto, temos reuniões presenciais em que as pessoas comparecem e votam as questões - é uma organização muito democraticamente conduzida do ponto de vista interno.

Manter todos nossos membros e apoiadores atualizados sobre nossa agenda não é fácil, mas dispomos de mecanismos bastante eficazes. Obviamente, há algumas situações em que um indivíduo ou um grupo pequeno pressiona por suas próprias agendas não em consonância com o movimento como um todo. Nós dispomos de uma série de pesos e contrapesos para garantir que a integridade do processo democrático permaneça intacta.

Conectas: Cidadãos de todo o mundo agora são capazes de se expressar sem instituições ou organizações estruturadas - em parte devido às mídias sociais e do conceito de “net-cidadãos”. Como você acha que isso afeta o papel de organizações como a Anistia?

S.S.: De maneira muito fundamental. Nós temos uma grande base de ativistas

off-line em muitos países, particularmente na Europa e na América do Norte, mas nossa presença é fraca em mídias sociais e na internet. O crescimento de net-cidadãos, no meu ponto de vista, é em parte geracional, mas no geral é uma coisa boa. Precisamos de mais, e não menos, vozes que lutam pelos direitos humanos. Isso vem com alguns desafios, mas não devemos ser puristas. Organizações online como Avaaz mobilizaram muitas pessoas, especialmente no Sul; o que é muito bem-vindo. Os celulares, em particular, tiveram um impacto de transformação na forma de organizar as pessoas. Dito isso, não se trata de um fenômeno que de repente vá criar enormes mudanças políticas nos governos e instituições a favor dos direitos humanos. Não há nenhum substituto para o ativismo off-line. A mobilização online não pode substituir a ação, a cidadania e a participação off-line; pode ajudar, mas não pode substituir.

Conectas: Como segmentamos a causa dos direitos humanos? Se tentarmos convencer as pessoas sobre o discurso todo de direitos humanos, às vezes perdemos o apoio de algumas pessoas, porque é difícil encontrar alguém que apoia todas as questões. Hoje, para envolver uma pessoa, você precisa fragmentar a causa e, por vezes, seus valores fundamentais podem ser colocados em cheque. Como você lida com isso na Anistia?

S.S.: Esse é um problema clássico com o qual temos de lidar o tempo todo. Quando buscamos apoio público em geral para o trabalho da Anistia, embarcamos numa jornada - uma jornada para compreender as questões. Você envolve as pessoas por meio da compreensão do tema de interesse delas - por exemplo, algumas são muito contrárias à pena de morte - elas podem não ter o mesmo ponto de vista sobre algumas outras questões, mas ao longo do tempo elas entendem que as questões subjacentes são muito semelhantes. Eu não estou dizendo que todo mundo então subscreve todas as opiniões da Anistia, mas é um processo educativo. É uma jornada. Eu não chamaria isso de fragmentar o apoio. Você começa a partir do ponto em que as pessoas estão, qual é a compreensão delas, e você desenvolve a partir daí.

Conectas: Com a crise mundial de representação do Estado, organizações de direitos humanos parecem ter perdido seu "centro de gravidade". Nós costumávamos representar algo (a agenda de direitos humanos fundamentada em princípios universais) ou alguém (as vítimas), fosse cobrando a responsabilidade do Estado ou exigindo a ação do Estado contra violações de direitos. Isso ainda é uma maneira eficaz de fazer as coisas? Como a crise de representação afeta o trabalho das organizações de direitos humanos como a Anistia e o trabalho do Sistema Internacional de Direitos Humanos, em particular a ONU?

S.S.: Há certamente desilusão. As pessoas querem a responsabilização imediata e as pessoas querem resultados mais rapidamente. Elas querem democracia deliberativa mais participativa. Esse é mais um desafio para a democracia do que para as organizações de direitos humanos. O que isso significa para nós? Eu acho que é uma grande oportunidade, porque é um pouco a raiva das ruas de que falamos. Isso traz uma oportunidade real de aumentar a responsabilidade do Estado. Eu não sou da opinião de que os Estados se tornaram mais fracos. Há uma discussão

de que as corporações se tornaram muito mais poderosas. Acho que ambos se tornaram mais poderosos e, infelizmente, a mídia também se assumiu um viés tão corporativo. Portanto, temos uma série de tendências externas sobre a qual temos de chegar a um acordo. Eu acho que tudo isso reforça a necessidade de um trabalho mais sólido em direitos humanos. Quanto mais os Estados perdem sua legitimidade, mais reforçada é a nossa demanda por sua responsabilização. Estamos fazendo pleno uso dessa oportunidade? Eu não tenho certeza, mas essa é outra questão. O mesmo ocorre em relação ao sistema das Nações Unidas - que tem seus problemas, mas isso é o que temos. Devemos continuar buscando alternativas e eu não acho que estamos fazendo o suficiente a esse respeito.



LOUISE ARBOUR

Louise Arbour possui uma longa trajetória como defensora de direitos humanos. Ela trabalhou na Suprema Corte de Ontário, foi promotora-chefe nos Tribunais Penais Internacionais para a ex-Iugoslávia e para Ruanda (1996-1999) e promotora de justiça no Supremo Tribunal do Canadá (1999-2004). Em 2004, Arbour assumiu o cargo de Alta Comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos, posição que ocupou até 2008. Desde 2009, é presidente e diretora

executiva da *International Crisis Group* – uma organização independente, sem fins lucrativos e não governamental comprometida com a prevenção e resolução de conflitos.

Considerando sua longa trajetória “institucional”, Arbour é surpreendentemente crítica da estrutura internacional dos direitos humanos, que, segundo ela, é “muito fraca” e está confinada a um “vício de definição de normas”, em vez de focar na implementação. O problema, de acordo com Arbour, é que “[O Conselho de Direitos Humanos] é um órgão composto por Estados que, invariavelmente, é conduzido por cada Estado na promoção de seus próprios interesses, por meio de alianças e negociações e assim por diante.” Neste contexto, ela lamenta que não haja suficiente progresso no estabelecimento de um eventual tribunal internacional de direitos humanos e, com pragmatismo, conclui que tal tribunal “está tão distante, e é muito improvável que aconteça.” Ela recentemente defendeu uma “Primavera em Nova Iorque e Genebra”, “algo que desafie todo o sistema muito mais a fundo, da mesma forma que a ‘Primavera’ que começou na Tunísia e logo se espalhou pelo mundo árabe nos mostrou um desafio real advindo da sociedade civil contra toda a ordem política”.

No entanto, a pragmática ex-Alta Comissária acredita que a reforma institucional não deve se tornar uma prioridade por parte dos defensores dos direitos humanos. Mas alerta: “Pode chegar um momento no qual as pessoas darão as costas à agenda dos direitos humanos, pois ela é muito lenta para ser implementada, ou irão adotá-la de uma maneira muito mais radical”.

Segundo Arbour, as organizações não governamentais (ONGs) internacionais devem “ter cuidado para não serem sugadas a esse ambiente doutrinário e normativo e devem permanecer firmemente ancoradas no trabalho de campo”. Para ela, as organizações do Norte têm que estar dispostas a compartilhar seus recursos com suas homólogas do Sul, que “têm uma capacidade muito maior para compreender o contexto em que a promoção e proteção de direitos humanos deve ocorrer”. Essa solidariedade Norte-Sul não somente auxiliaria a proteção real dos direitos humanos, mas também “daria uma resposta à alegação de que o movimento de direitos humanos, apesar de sua universalidade, é de fato um conceito ocidental que promove concepções culturais ocidentais de mundo”.

Leia a seguir a entrevista na íntegra com Arbour, na qual ela também aborda questões como a necessidade de defensores de direitos humanos trabalharem em questões “de vanguarda”, tais como direitos LGBT, e de se concentrar na promoção da agenda de direitos humanos com as nações que estão abertas para aperfeiçoar as normas, em vez de nomear e constranger países violadores ou trabalhar para reduzir os padrões para incluir países resistentes. “Se você tivesse que encontrar um modelo que fizesse a Coreia do Norte se tornar um país que respeitasse plenamente os direitos humanos – eu não tornaria todo o sistema refém esperando que isso acontecesse.”

Original em inglês. Traduzido por Fernando Sciré.

Entrevista realizada em maio de 2014 por Maria Brant (Conectas Direitos Humanos)



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível online em <<http://conectas.org/pt/acoes/sur>>.

“A SOLIDARIEDADE NORTE-SUL É FUNDAMENTAL”

Entrevista com Louise Arbour

Conectas Direitos Humanos: Você disse recentemente que, apesar dos desafios constantes à universalidade em nosso mundo multipolar contemporâneo, uma das grandes forças unificadoras é a estrutura internacional de direitos humanos. Isso significa que você acredita que os direitos humanos ainda são uma linguagem eficaz para produzir mudança social?

Louise Arbour: Sim. Eu acho que a estrutura internacional de direitos humanos tem sido muito útil. Na realidade, ela inspirou, em alguns casos muito diretamente, constituições e leis em muitos países. Então ela teve impacto. Seu apelo a uma espécie de universalidade e indivisibilidade de direitos também contribuiu para um diálogo internacional muito unificado. Mas ela teve alguns retrocessos. O mais importante destes foi que, na última década, a estrutura internacional de direitos humanos, ao contrário de ações desenvolvidas nacionalmente pelos defensores de direitos humanos, ficou presa a um vício de definição normativa. E, de certa forma, eu acho que isso não é tão útil, particularmente porque tudo é feito à custa de outra coisa.

Houve algumas novas iniciativas normativas importantes, como a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Então não quero ser totalmente negativa sobre o ambiente normativo. Mas, em Genebra, há um grande desnível nos esforços para o aperfeiçoamento de normas e ferramentas e protocolos, e assim por diante, em detrimento da efetiva implementação no âmbito local dos direitos das pessoas.

Outra observação, e isso é provavelmente o maior desafio restante – e continuará a ser um desafio ainda por muito tempo – é o fato de que as instituições internacionais para a proteção dos direitos humanos são muito fracas. Elas são, essencialmente, o Conselho de Direitos Humanos, com seus vários mecanismos, e, em certa medida, o Conselho de Segurança da ONU, nos casos mais extremas. Ambos são órgãos compostos por Estados, nos quais os Estados negociam interesses. Então, se você comparar essa estrutura com as instituições reais de proteção dos direitos humanos, como tribunais – não apenas tribunais nacionais, mas também a Corte Europeia de Direitos Humanos e a Corte Interamericana –, não há nada dessa natureza no cenário internacional. E, enquanto essa realidade continuar, a implementação real sempre será deficiente.

Eu acho que a grande força da estrutura internacional dos direitos humanos

é a comunidade da sociedade civil de defensores de direitos humanos, de várias organizações não governamentais, tanto internacionais quanto domésticas. Eu acho que este é o coração e os pulmões do movimento de direitos humanos.

Conectas: Como você acha que essas organizações e os defensores podem influenciar a estrutura internacional de direitos humanos a trabalhar mais com a implementação do que com a normatização? Qual é o papel da sociedade civil na estrutura internacional de direitos humanos? Existe um papel?

L.A.: Obviamente, eu acho que há um papel. As ONGs internacionais têm que ter cuidado para não serem sugadas para este ambiente doutrinário e normativo e devem permanecer firmemente ancoradas no trabalho de campo. Isso é fundamental. E para as ONGs internacionais de direitos humanos de grande porte, a parceria com os atores nacionais é indispensável. É aí que o impacto real pode começar a ser sentido. Não apenas porque as violações de direitos humanos são muito contextualizadas e muito locais e porque são os atores locais que têm uma melhor compreensão de como seguir em frente, como abordar essas questões, mas também, se houver mais coesão entre as ONGs internacionais e locais, isso será um grande passo para afastar a alegação de algumas pessoas de que o movimento de direitos humanos possui essencialmente uma agenda dominada pelo Ocidente que serve a uma porção de interesses ocidentais, interesses culturais e, provavelmente, econômicos. Eu acho que parcerias e maior solidariedade Norte-Sul vão ajudar a dar uma resposta a essa alegação de que o movimento de direitos humanos, apesar de sua universalidade, é de fato um conceito ocidental que promove concepções culturais ocidentais de mundo.

Conectas: Você acha que o mecanismo de Revisão Periódica Universal (RPU) tem sido capaz de incorporar as percepções da sociedade civil no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas? As ONGs têm se queixado de que as suas contribuições não têm sido realmente levadas em consideração. Qual é a sua opinião sobre isso?

L.A.: Eu era a Alta Comissária quando o sistema RPU foi implementado. A real força motivadora por trás da RPU era a ideia de escrutínio universal. Antes do Conselho de Direitos Humanos e da RPU existirem, parte dessa alegação de que o sistema de direitos humanos era de fato um sistema dominado pelo Ocidente veio de uma série de países que sentiram que a Comissão de Direitos Humanos havia sido muito seletiva e tendenciosa. Outra ideia que estava emergindo na época era a de participação universal no Conselho de Direitos Humanos, mas isso não atraiu muito interesse. Assim, a negociação foi: com a RPU, todos os países, e não apenas Belarus e Cuba, deveriam ser objeto de escrutínio. O histórico de direitos humanos de todos os países deveria ser examinado. E a minha posição sempre foi de que não é útil comparar um país com outro; não é útil comparar a Noruega com a Venezuela ou a Rússia com a Bolívia. Útil é comparar cada país contra seu próprio histórico para ver se podemos mensurar progresso, regressão ou estagnação. Esse era o espírito. E, claro, a participação da sociedade civil era um veículo pelo qual essa avaliação poderia ser feita de forma confiável, analisando um país em relação ao seu próprio histórico.

Eu também sempre disse que nós precisaríamos de dois ciclos completos da RPU, antes que pudéssemos mensurar se esse processo de revisão estava tendo

algum impacto, porque, da primeira vez, os países assumem compromissos e assim por diante e você adota a RPU como um valor nominal. Somente quando eles passam pela segunda vez pela RPU nós podemos realmente começar a medir se ela funcionou.

No final das contas, voltamos para o que eu disse no início: o Conselho de Direitos Humanos é um órgão composto por Estados que, invariavelmente, é conduzido pelos Estados na promoção de seus próprios interesses, por meio de alianças e negociações e assim por diante. E essa é uma inerente limitação à utilidade dessa atividade inteira. E isso nunca vai ser superado.

Conectas: Com relação à criação de normas, ela tem sido – e ainda é – muito importante; você mencionou a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. No entanto, um estudo recente concluiu que os mecanismos de criação de normas são postos em prática apenas em países que já possuem afinidade com as causas ou que já possuíam mecanismos internos de direitos humanos em funcionamento, e que eles não fazem diferença em países que são completamente imunes a estas questões. Estes resultados são contestados, e alguns argumentam que, apesar de não produzir resultados concretos, isso faz a agenda progredir e cria um terreno fértil para a sociedade civil pressionar o próximo governo a ratificar esses mecanismos. Você tem algo a comentar sobre isso?

L.A.: Eu acho que a questão é: em comparação a quê? No caso de países que são completamente resistentes a fazer qualquer tipo de progresso em matéria de direitos humanos, seja sobre direitos civis e políticos ou econômicos e sociais, há limites no sistema político e jurídico internacional *vis-à-vis* a esses países. Com exceção das ações do Conselho de Segurança previstas no Capítulo 7 [da Carta das Nações Unidas], que estabelecem o Conselho como guardião da paz e da segurança internacionais, não há um mecanismo coercitivo efetivo para o cumprimento de normas, inclusive para países que efetivamente ratificaram tratados e assim por diante. E há um debate razoável sobre se há maior probabilidade de fazer os países desempenharem algo que eles realmente não querem por meio de alguma forma de coerção política, como nomear e constranger, isolá-los, aplicar sanções e assim por diante, ou tentar encontrar maneiras de tornar mais atrativo para esses países entrar em algum acordo, para integrar a uma comunidade. Essas são basicamente estratégias distintas para compensar o fato de que não se pode simplesmente obrigar os países a respeitar os compromissos que eles de fato assumiram.

Em geral, eu acredito que é provável que seja mais produtivo tentar aperfeiçoar as normas e reafirmá-las e tentar convencer os outros a respeitá-las. E é verdade que isso só ocorre com as comunidades ou países que já estão comprometidos com a agenda de direitos humanos como um todo. Em certo sentido, acho que é melhor promover todos dentro dessa agenda positiva, mesmo que isso signifique que não tenhamos muito o que mostrar àqueles que foram completamente deixados para trás. Se você tivesse que encontrar um modelo que fizesse a Coreia do Norte se tornar um país que respeitasse plenamente os direitos humanos... eu não tornaria todo o sistema refém esperando que isso acontecesse. E se você analisar a questão dos direitos indígenas, por exemplo, eu acho que é melhor trabalhar com aqueles que tentam se envolver e aprimorar a discussão, com os países que têm pelo menos expressado publicamente uma atitude positiva de avanço. Este é um investimento melhor.

Conectas: A próxima pergunta é sobre a solidariedade Norte-Sul. Algumas vezes vemos uma competição entre organizações de direitos humanos do Norte e do Sul para ver quem é mais influente, recebe mais fundos etc. Como você acha que as organizações do Norte e do Sul podem trabalhar de forma complementar, em vez de competir por recursos e influência?

L.A.: Em primeiro lugar, eu acho que essa competição por recursos é muito real – é apenas a realidade que as ONGs enfrentam para obter financiamento – e, em geral, é muito prejudicial. E a busca agressiva de recursos é usada por muitos governos, em particular do Sul, muitos destes na África, que afirmam que o trabalho feito por ONGs de direitos humanos – principalmente por ONGs internacionais, e até mesmo por alguns atores humanitários – é apenas uma espécie de iniciativa de autopromoção. Isto é, há a necessidade de mostrar que o país está em uma situação ruim, a fim de gerar mais dinheiro, contratar mais pessoas para desempenhar mais atividades. Estes novos funcionários, por sua vez, vão dizer que o país ainda está em uma situação muito ruim, com o objetivo de conseguir mais dinheiro... Eles veem isso como uma indústria. E eu acho que a concorrência agressiva por recursos alimenta essa narrativa. Isso é muito contraproducente.

E, francamente, a segunda coisa que aponto é que, no final das contas, as principais fontes de financiamento estão no Norte. E, portanto, compete às ONGs que vêm do Norte e têm acesso a esses fundos serem muito abertas a parcerias e participação e apoiar aqueles que têm muito mais contato com a realidade no âmbito local e, acho, uma capacidade muito maior para compreender o contexto em que a promoção e proteção de direitos humanos deve ocorrer.

O ponto de partida para esse tipo de solidariedade Norte-Sul é que a responsabilidade de prestar muito mais atenção às necessidades é das ONGs internacionais do Norte... Eu detesto a expressão “capacitação”, porque ela é sempre usada pelos governos com o objetivo de evitar fazer qualquer coisa que eles não gostam, mas entre a sociedade civil o compartilhamento de habilidades e de recursos para o benefício daqueles com potencial de gerar um impacto muito maior se tivessem mais capacidade é uma responsabilidade que o Norte deve assumir.

O outro lado da moeda são as ONGs no Sul – eu compreendo perfeitamente as limitações de suas capacidades, mas ao mesmo tempo eu acho que um empenho para internacionalizar seus esforços seria um progresso, porque quanto mais provincianas elas permanecem, mais difícil fica ter essas parcerias com uma comunidade mais ampla.

Vou dar um exemplo em que, atualmente, estou de certa forma trabalhando a respeito. Não se trata estritamente de uma questão de direitos humanos, mas de uma questão de prevenção de conflitos, embora tudo se resuma à mesma coisa. É o caso do Sri Lanka. No Crisis Group publicamos um relatório em 2010, em que documentamos crimes de guerra em larga escala, crimes contra a humanidade; talvez entre 30.000 e 40.000 pessoas tenham morrido no Sri Lanka até o término da guerra do governo contra os Tigres de Libertação do Tamil Eelam (LTTE, na sigla original). Desde então, começamos a trabalhar nesse caso, tentando realmente pressionar a favor de uma responsabilização adequada, por meio de uma Comissão Internacional de Inquérito. O governo sempre afirmou que iria fazer justiça por conta própria, mas é claro que eles não fizeram absolutamente nada. Essa questão é levada ao Conselho de Direitos Humanos todos os anos, mas é muito difícil mobilizar os países do Sul. O governo do Sri Lanka vem lançando uma campanha diplomática muito agressiva para tentar obter apoio de países amigos do Sul. Portanto, este é

um exemplo no qual é muito mais difícil conseguir resultados, porque a maioria das ONGs que trabalha no Sul está focada em questões domésticas. Elas não sabem sobre o caso do Sri Lanka, elas simplesmente não conseguem saber. Então, para mim, essa é uma grande limitação. Porque, então, parece mais uma vez que todas as grandes ONGs internacionais do Norte estão perturbando o pobre, pequeno e fraco Sri Lanka. E é muito difícil mobilizar o engajamento do Sul Global nessa questão por meio de atores da sociedade civil de direitos humanos.

Conectas: Nós sentimos que os acadêmicos e as ONGs normalmente do Norte se sentem no direito de falar sobre questões de todas as partes do mundo, mesmo sem estar no terreno e sem ser especialistas nessas questões. Se se trata de direitos humanos, por exemplo, e eles recebem relatos de uma organização local, ou obtêm as informações de outra forma, eles acham que podem falar sobre o assunto e pressionar os governos a trabalhar na questão. Enquanto isso, acadêmicos e ONGs do Sul se sentem desconfortáveis ao falar sobre as violações em outro país. Temos muita dificuldade ao tentar encontrar acadêmicos do Sul que queiram generalizar conceitos ou dar nomes às tendências e falar sobre questões que não sejam estritamente domésticas. Para podermos falar sobre o Sri Lanka estando no Brasil – o que sabemos sobre o assunto? Nós precisaríamos ter uma rede muito mais forte para saber o que realmente está acontecendo no Sri Lanka. E é isso que tentamos fazer, mas é difícil.

L.A.: Sim. Mais uma vez, eu acho que é um desafio verdadeiro para as ONGs do Sul desenvolver parcerias Sul-Sul. Existem algumas ONGs que fazem um trabalho excelente, caso você queira entender o Sri Lanka, ou pelo menos se sentir suficientemente confiante para ser mobilizado a apoiar os defensores de direitos humanos no Sri Lanka. Tudo o que você precisa fazer é identificar os parceiros em quem você confia. Agora, é preciso tempo para construir essas parcerias, mas você não tem que confiar somente na *Human Rights Watch*, na Anistia Internacional ou nas grandes ONGs internacionais.

Eu sei que é muito difícil, porque em muitas regiões do mundo, na Ásia, em particular, há pouquíssimas organizações regionais. Então você sai de Genebra, basicamente da conjuntura internacional, diretamente para o nível nacional. Há muito poucas organizações no nível regional ou sub-regional. Há um pouco mais na África. E na América Latina há homogeneidade linguística suficiente – não completamente, eu entendo que o Brasil é diferente – e uma narrativa recente e razoavelmente coerente, particularmente sobre os direitos civis e políticos. E há muito a ser feito.

Então eu entendo completamente por que isso não está acontecendo, mas, quando falamos cada vez mais sobre um mundo interconectado e assim por diante, a credibilidade das ONGs internacionais particularmente ocidentais que falam sobre o Afeganistão, Paquistão, Sri Lanka e Guiné-Bissau etc. é abalada, por nunca darem a palavra, por exemplo, aos seus companheiros latino-americanos ou asiáticos para se mobilizarem a respeito destas questões.

Os governos são muito hábeis, eles não têm qualquer dificuldade de mobilizar apoio, e você vê um monte de governos que apoiam o Sri Lanka. Esses governos não sabem mais do que você sobre o que está realmente acontecendo no país. Eles simplesmente decidem acreditar no que o governo do Sri Lanka conta para eles.

Então, eu acho que desenvolver essa capacidade seria muito positivo para

contribuir no avanço dos direitos humanos em países onde é particularmente difícil para os defensores de direitos humanos locais fazer isso por conta própria. Vamos explicar de outro modo: é muito mais fácil para o governo do Sri Lanka argumentar contra a Europa se baseando nas alegações habituais de neocolonialismo, do que seria contra os países do Sul.

Conectas: Mas é possível encontrar um pouco de resistência dentro de seu próprio país. A Conectas, por exemplo, vem trabalhando com a Coreia do Norte, Irã e Síria, mais recentemente, e encontramos resistência no seio da sociedade civil brasileira, pois ela argumenta “Nós temos tantos problemas, por que vocês estão se preocupando com a Coreia do Norte? Vamos olhar para os nossos próprios problemas, vamos pressionar o governo para lidar com prisões, tortura, ao invés de usar sua influência para falar sobre o Irã”.

L.A.: Se você se envolver em questões menores, você pode realmente ficar muito surpreso com o fato de que você pode mostrar impacto real. Por exemplo, alguns países da África Ocidental, onde o Brasil – econômica e politicamente como país – tem uma presença muito grande... Eu quero dizer, tem uma presença real, por isso, se os atores da sociedade civil brasileira começarem a se mobilizar em questões onde o seu próprio governo e sua indústria do setor privado têm interesse, então de repente você tem um impacto muito, muito maior do que alguns países como o Canadá ou Noruega têm, por exemplo, na Guiné-Bissau ou Golfo da Guiné em geral ou na Nigéria.

Então o meu ponto é que você não tem que falar necessariamente sobre Coreia do Norte. Você poderia começar com algo no qual seu impacto poderia ser mensurável.

Conectas: Quais são os principais desafios que você acha que terão de ser abordados pelas organizações e pelos defensores de direitos humanos na próxima década?

L.A.: Por um lado, como discutimos anteriormente, as organizações e os defensores de direitos humanos em países que já têm pelo menos um compromisso político e um marco jurídico para a promoção dos direitos humanos vão querer trabalhar no que você pode chamar de questões de vanguarda, tais como direitos LGBT. Somente avançando a agenda, a normatização e melhorando normas. Surpreendentemente, temos que recuperar território: os desafios na última década contra a Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, inclusive o questionamento da universalidade da proibição da tortura; direitos das mulheres em algumas partes do mundo, como no Afeganistão, podemos dizer... já estão começando potencialmente a eliminar todos os ganhos que têm sido feitos, surpreendentemente, quando você pensa que a igualdade de gênero ao menos retoricamente parece ser aceitável para a maioria dos governos. Então, eu acho que ainda há muito a ser feito apenas em termos de avanço da agenda e da manutenção de parte dos ganhos.

Algumas das questões mais difíceis virão de um ressurgimento de outras de caráter cultural e religioso. Eu acho que nós vemos uma rejeição constante e cada vez maior da universalidade dos direitos humanos no cenário internacional. Eu não sei o quanto isso tem alcance, por exemplo, no Brasil, mas no mundo, eu vejo

questões com apelos a valores culturais ou religiosos que emergem e se chocam com a agenda de direitos humanos. Isso vai ser um problema muito grande.

E, finalmente, há a questão de reforma institucional na qual eu não vejo nenhum progresso potencial, por exemplo, no estabelecimento de uma reforma do Sistema de Tratados para a criação, eventualmente, de um tribunal internacional de direitos humanos. Eu não priorizaria este ponto, porque ele está tão distante, e é muito improvável que aconteça.

Conectas: Por fim, na época da chamada Primavera Árabe, você mencionou a necessidade de uma “Primavera em Nova York e Genebra”. O que você quis dizer com isso? O que isso implicaria?

L.A.: O que eu tinha em mente era exatamente denunciar as insuficiências do quadro institucional internacional de proteção dos direitos humanos – o Conselho de Direitos Humanos, o Conselho de Segurança – em vez de tratá-las como questões corriqueiras – você sabe, apenas tentando obter mais espaço na RPU e assim por diante... Perguntando se estamos preparados para algo que desafie todo o sistema muito mais a fundo, da mesma forma que a “Primavera” que começou na Tunísia e logo se espalhou pelo mundo árabe nos mostrou um desafio real advindo da sociedade civil contra toda a ordem política. Mais uma vez, não acho que nós estejamos lá ainda. E talvez nós afirmemos que ainda há progresso que possa ser feito dentro do sistema. Mas pode chegar um momento no qual as pessoas deem as costas à agenda de direitos humanos, pois ela é muito lenta para ser implementada, ou irão adotá-la de maneira muito mais radical. Deixarei essa questão com vocês.

SUR 1, v. 1, n. 1, Jun. 2004

EMILIO GARCÍA MÉNDEZ

Origem, sentido e futuro dos direitos humanos: Reflexões para uma nova agenda

FLAVIA PIOVESAN

Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos

OSCAR VILHENA VIEIRA E A. SCOTT DUPREE

Reflexões acerca da sociedade civil e dos direitos humanos

JEREMY SARKIN

O advento das ações movidas no Sul para reparação por abusos dos direitos humanos

VINODH JAICHAND

Estratégias de litígio de interesse público para o avanço dos direitos humanos em sistemas domésticos de direito

PAUL CHEVIGNY

A repressão nos Estados Unidos após o atentado de 11 de setembro

SERGIO VIEIRA DE MELLO

Apenas os Estados-membros podem fazer a ONU funcionar Cinco questões no campo dos direitos humanos

SUR 2, v. 2, n. 2, Jun. 2005

SALIL SHETTY

Declaração e Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Oportunidades para os direitos humanos

FATEH AZZAM

Os direitos humanos na implementação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

RICHARD PIERRE CLAUDE

Direito à educação e educação para os direitos humanos

JOSÉ REINALDO DE LIMA LOPES

O direito ao reconhecimento para gays e lésbicas

E.S. NWAUCHE E J.C. NWOBIKE

Implementação do direito ao desenvolvimento

STEVEN FREELAND

Direitos humanos, meio ambiente e conflitos: Enfrentando os crimes ambientais

FIONA MACAULAY

Parcerias entre Estado e sociedade civil para promover a segurança do cidadão no Brasil

EDWIN REKOSH

Quem define o interesse público?

VÍCTOR E. ABRAMOVICH

Linhas de trabalho em direitos econômicos, sociais e culturais: Instrumentos e aliados

SUR 3, v. 2, n. 3, Dez. 2005

CAROLINE DOMMEN

Comércio e direitos humanos: rumo à coerência

CARLOS M. CORREA

O Acordo TRIPS e o acesso a medicamentos nos países em desenvolvimento

BERNARDO SORJ

Segurança, segurança humana e América Latina

ALBERTO BOVINO

A atividade probatória perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos

NICO HORN

Eddie Mabo e a Namíbia: Reforma agrária e direitos pré-coloniais à posse da terra

NLERUM S. OKOGBULE

O acesso à justiça e a proteção aos direitos humanos na Nigéria: Problemas e perspectivas

MARÍA JOSÉ GUEMBE

Reabertura dos processos pelos crimes da ditadura militar argentina

JOSÉ RICARDO CUNHA

Direitos humanos e justiciabilidade: Pesquisa no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro

LOUISE ARBOUR

Plano de ação apresentado pela Alta Comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos

SUR 4, v. 3, n. 4, Jun. 2006

FERNANDE RAINE

O desafio da mensuração nos direitos humanos

MARIO MELO

Últimos avanços na justiciabilidade dos direitos indígenas no Sistema Interamericano de Direitos Humanos

ISABELA FIGUEROA

Povos indígenas versus petrolíferas: Controle constitucional na resistência

ROBERT ARCHER

Os pontos positivos de diferentes tradições: O que se pode ganhar e o que se pode perder combinando direitos e desenvolvimento?

J. PAUL MARTIN

Releitura do desenvolvimento e dos direitos: Lições da África

MICHELLE RATTON SANCHEZ

Breves considerações sobre os mecanismos de participação para ONGs na OMC

JUSTICE C. NWOBIKE

Empresas farmacêuticas e acesso a medicamentos nos países em desenvolvimento: O caminho a seguir

CLÓVIS ROBERTO ZIMMERMANN

Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: O caso da Bolsa Família do governo Lula no Brasil

CHRISTOF HEYNS, DAVID PADILLA E LEO ZWAAK

Comparação esquemática dos sistemas regionais e direitos humanos: Uma atualização

RESENHA

SUR 5, v. 3, n. 5, Dez. 2006

CARLOS VILLAN DURAN

Luzes e sombras do novo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas

PAULINA VEGA GONZÁLEZ

O papel das vítimas nos procedimentos perante o Tribunal Penal Internacional: seus direitos e as primeiras decisões do Tribunal

OSWALDO RUIZ CHIRIBOGA

O direito à identidade cultural dos povos indígenas e das minorias nacionais: um olhar a partir do Sistema Interamericano

LYDIAH KEMUNTO BOSIRE

Grandes promessas, pequenas realizações: justiça transicional na África Subsaariana

DEVIKA PRASAD

Fortalecendo o policiamento democrático e a responsabilização na *Commonwealth* do Pacífico

IGNACIO CANO

Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime

TOM FARER

Rumo a uma ordem legal internacional efetiva: da coexistência ao consenso?

RESENHA

SUR 6, v. 4, n. 6, Jun. 2007

UPENDRA BAXI

O Estado de Direito na Índia

OSCAR VILHENA VIEIRA

A desigualdade e a subversão do Estado de Direito

RODRIGO UPRIMNY YEPES

A judicialização da política na Colômbia: casos, potencialidades e riscos

LAURA C. PAUTASSI

Há igualdade na desigualdade? Abrangência e limites das ações afirmativas

GERT JONKER E RIKA SWANZEN

Serviços de intermediação para crianças-testemunhas que depõem em tribunais criminais da África do Sul

SERGIO BRANCO

A lei autoral brasileira como elemento de restrição à eficácia do direito humano à educação

THOMAS W. POGGE

Para erradicar a pobreza sistêmica: em defesa de um Dividendo dos Recursos Globais

SUR 7, v. 4, n. 7, Dez. 2007

LUCIA NADER

O papel das ONGs no Conselho de Direitos Humanos da ONU

CECÍLIA MACDOWELL SANTOS

Ativismo jurídico transnacional e o Estado: reflexões sobre os casos apresentados contra o Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos

JUSTIÇA TRANSICIONAL

TARA URS

Vozes do Camboja: formas locais de responsabilização por atrocidades sistemáticas

CECILY ROSE E FRANCIS M. SSEKANDI

A procura da justiça transicional e os valores tradicionais africanos: um choque de civilizações – o caso de Uganda

RAMONA VIJEYARASA

Verdade e reconciliação para as “gerações roubadas”: revisitando a história da Austrália

ELIZABETH SALMÓN G.

O longo caminho da luta contra a pobreza e seu alentador encontro com os direitos humanos

ENTREVISTA COM JUAN MÉNDEZ

Por Glenda Mezarobba

SUR 8, v. 5, n. 8, Jun. 2008

MARTÍN ABREGÚ

Direitos humanos para todos: da luta contra o autoritarismo à construção de uma democracia inclusiva - um olhar a partir da Região Andina e do Cone Sul

AMITA DHANDA

Construindo um novo léxico dos direitos humanos: Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiências

LAURA DAVIS MATTAR

Reconhecimento jurídico dos direitos sexuais – uma análise comparativa com os direitos reprodutivos

JAMES L. CAVALLARO E STEPHANIE ERIN BREWER

O papel da litigância para a justiça social no Sistema Interamericano

DIREITO À SAÚDE E ACESSO A MEDICAMENTOS

PAUL HUNT E RAJAT KHOSLA

Acesso a medicamentos como um direito humano

THOMAS POGGE

Medicamentos para o mundo: incentivando a inovação sem obstruir o acesso livre

JORGE CONTESSE E DOMINGO LOVERA PARMO

Acesso a tratamento médico para pessoas vivendo com HIV/AIDS: êxitos sem vitória no Chile

GABRIELA COSTA CHAVES, MARCELA FOGAÇA VIEIRA E RENATA REIS

Acesso a medicamentos e propriedade intelectual no Brasil: reflexões e estratégias da sociedade civil

SUR 9, v. 5, n. 9, Dez. 2008

BARBORA BUK OVSKÁ

Perpetrando o bem: as consequências não desejadas da defesa dos direitos humanos

JEREMY SARKIN

Prisões na África: uma avaliação da perspectiva dos direitos humanos

REBECCA SAUNDERS

Sobre o intraduzível: sofrimento humano, a linguagem de direitos humanos e a Comissão de Verdade e Reconciliação da África do Sul

SESSENTA ANOS DA DECLARAÇÃO UNIVERSAL DE DIREITOS HUMANOS

PAULO SÉRGIO PINHEIRO

Os sessenta anos da Declaração Universal: atravessando um mar de contradições

FERNANDA DOZ COSTA

Pobreza e direitos humanos: da mera retórica às obrigações jurídicas - um estudo crítico sobre diferentes modelos conceituais

EITAN FELNER

Novos limites para a luta pelos direitos econômicos e sociais? Dados quantitativos como instrumento para a responsabilização por violações de direitos humanos

KATHERINE SHORT

Da Comissão ao Conselho: a Organização das Nações Unidas conseguiu ou não criar um organismo de direitos humanos confiável?

ANTHONY ROMERO

Entrevista com Anthony Romero, Diretor Executivo da *American Civil Liberties Union* (ACLU)

SUR 10, v. 6, n. 10, Jun. 2009

ANUJ BHUWANIA

“Crianças muito más”: “Tortura indiana” e o Relatório da Comissão sobre Tortura em Madras de 1855

DANIELA DE VITO, AISHA GILL E DAMIEN SHORT

A tipificação do estupro como genocídio

CHRISTIAN COURTIS

Anotações sobre a aplicação da Convenção 169 da OIT sobre povos indígenas por tribunais da América Latina

BENYAM D. MEZMUR

Adoção internacional como medida de último recurso na África: promover os direitos de uma criança ao invés do direito a uma criança

DIREITOS HUMANOS DAS PESSOAS EM MOVIMENTO: MIGRANTES E REFUGIADOS

KATHARINE DERDERIAN E LIESBETH SCHOCKAERT

Respostas aos fluxos migratórios mistos: Uma perspectiva humanitária

JUAN CARLOS MURILLO

Os legítimos interesses de segurança dos Estados e a proteção internacional de refugiados

MANUELA TRINDADE VIANA

Cooperação internacional e deslocamento interno na Colômbia: Desafios à maior crise humanitária da América do Sul

JOSEPH AMON E KATHERINE TODRYS

Acesso de populações migrantes a tratamento antiretroviral no Sul Global

PABLO CERIANI CERNADAS

Controle migratório europeu em território africano: A omissão do caráter extraterritorial das obrigações de direitos humanos

SUR 11, v. 6, n. 11, Dez. 2009

VÍCTOR ABRAMOVICH

Das Violações em Massa aos Padrões Estruturais: Novos Enfoques e Clássicas Tensões no Sistema Interamericano de Direitos Humanos

VIVIANA BOHÓRQUEZ

MONSALVE E JAVIER AGUIRRE ROMÁN

As Tensões da Dignidade Humana: Conceituação e Aplicação no Direito Internacional dos Direitos Humanos

DEBORA DINIZ, LÍVIA BARBOSA E WEDERSON RUFINO DOS SANTOS

Deficiência, Direitos Humanos e Justiça

JULIETA LEMAITRE RIPOLL

O Amor em Tempos de Cólera: Direitos LGBT na Colômbia

DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS

MALCOLM LANGFORD

Judicialização dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais no Âmbito Nacional: Uma Análise Socio-Jurídica

ANN BLYBERG

O Caso da Alocação Indevida: Direitos Econômicos e Sociais e Orçamento Público

ALDO CALIARI

Comércio, Investimento, Financiamento e Direitos Humanos: Avaliação e Estratégia

PATRICIA FEENEY

A Luta por Responsabilidade das Empresas no Âmbito das Nações Unidas e o Futuro da Agenda de Advocacy

COLÓQUIO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

Entrevista com Rindai Chipfunde-Vava, Diretora da Zimbabwe Election Support Network (ZESN)

Relatório sobre o IX Colóquio Internacional de Direitos Humanos

SUR 12, v. 7, n. 12, Jun. 2010

SALIL SHETTY

Prefácio

FERNANDO BASCH ET AL.

A Eficácia do Sistema Interamericano de Proteção de Direitos Humanos: Uma Abordagem Quantitativa sobre seu Funcionamento e sobre o Cumprimento de suas Decisões

RICHARD BOURNE

Commonwealth of Nations:

Estratégias Intergovernamentais e Não-governamentais para a Proteção dos Direitos Humanos em uma Instituição Pós-colonial

OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO

ANISTIA INTERNACIONAL

Combatendo a Exclusão: Por que os Direitos Humanos São Essenciais para os ODMs

VICTORIA TAULI-CORPUZ

Reflexões sobre o Papel do Fórum Permanente sobre Questões Indígenas das Nações Unidas em relação aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

ALICIA ELY YAMIN

Rumo a uma Prestação de Contas Transformadora: Uma Proposta de Enfoque com base nos Direitos Humanos para Dar Cumprimento às Obrigações Relacionadas à Saúde Materna

SARAH ZAIDI

Objetivo 6 do Desenvolvimento do Milênio e o Direito à Saúde: Contraditórios ou Complementares?

MARCOS A. ORELLANA

Mudança Climática e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: O Direito ao Desenvolvimento, Cooperação Internacional e o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo

RESPONSABILIDADE DAS EMPRESAS

LINDIWE KNUTSON

O Direito das Vítimas do *apartheid* a Requerer Indenizações de Corporações Multinacionais é Finalmente Reconhecido por Tribunais dos EUA?

DAVID BILCHITZ

O Marco Ruggie: Uma Proposta Adequada para as Obrigações de Direitos Humanos das Empresas?

SUR 13, v. 7, n. 13, Dez. 2010

GLENDA MEZAROBBA

Entre Reparações, Meias Verdades e Impunidade: O Difícil Rompimento com o Legado da Ditadura no Brasil

GERARDO ARCE ARCE

Forças Armadas, Comissão da Verdade e Justiça Transicional no Peru

MECANISMOS REGIONAIS DE DIREITOS HUMANOS

FELIPE GONZÁLEZ

As Medidas de Urgência no Sistema Interamericano de Direitos Humanos

JUAN CARLOS GUTIÉRREZ E SILVANO CANTÚ

A Restrição à Jurisdição Militar nos Sistemas Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos

DEBRA LONG E LUKAS MUNTINGH

O Relator Especial Sobre Prisões e Condições de Detenção na África e o Comitê para Prevenção da Tortura na África: Potencial para Sinergia ou Inércia?

LUCYLINE NKATHA MURUNGI E JACQUI GALLINETTI

O Papel das Cortes Sub-Regionais no Sistema Africano de Direitos Humanos

MAGNUS KILLANDER

Interpretação dos Tratados Regionais de Direitos Humanos

ANTONIO M. CISNEROS DE ALENCAR

Cooperação entre Sistemas Global e Interamericano de Direitos Humanos no Âmbito do Mecanismo de Revisão Periódica Universal

IN MEMORIAM

Kevin Boyle – Um Elo Forte na Corrente Por Borislav Petranov

SUR 14, v. 8, n. 14, Jun. 2011

MAURÍCIO ALBARRACÍN CABALLERO

Corte Constitucional e Movimentos Sociais: O Reconhecimento Judicial dos Direitos de Casais do Mesmo Sexo na Colômbia

DANIEL VÁZQUEZ E DOMITILLE DELAPLACE

Políticas Públicas na Perspectiva de Direitos Humanos: Um Campo em Construção

J. PAUL MARTIN

Educação em Direitos Humanos em Comunidades em Recuperação Após Grandes Crises Sociais: Lições para o Haiti

DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

LUIS FERNANDO ASTORGA GATJENS

Análise do Artigo 33 da Convenção da ONU: O Papel Crucial da Implementação e do Monitoramento Nacionais

LETÍCIA DE CAMPOS VELHO MARTEL

Adaptação Razoável: O Novo Conceito sob as Lentes de Uma Gramática Constitucional Inclusiva

MARTA SCHAAF

Negociando Sexualidade na Convenção de Direitos das Pessoas com Deficiência

TOBIAS PIETER VAN REENEN E
HELÉNE COMBRINCK

A Convenção da ONU sobre
os Direitos das Pessoas com
Deficiência na África: Avanços 5
Anos Depois

STELLA C. REICHER

Diversidade Humana e Assimetrias:
Uma Releitura do Contrato Social
sob a Ótica das Capacidades

PETER LUCAS

A Porta Aberta: Cinco Filmes
que Marcaram e Fundaram as
Representações dos Direitos
Humanos para Pessoas com
Deficiência

LUIS GALLEGOS CHIRIBOGA

Entrevista com Luis Gallegos
Chiriboga, Presidente (2002-2005)
do Comitê *Ad Hoc* que Elaborou a
Convenção Sobre os Direitos das
Pessoas com Deficiência

SUR 15, v. 8, n. 15, Dez. 2011

ZIBA MIR-HOSSEINI

Criminalização da Sexualidade: Leis
de *Zina* como Violência Contra as
Mulheres em Contextos Muçulmanos

LEANDRO MARTINS ZANITELLI

Corporações e Direitos Humanos:
O Debate Entre Voluntaristas
e Obrigacionistas e o Efeito
Solapador das Sanções

ENTREVISTA COM DENISE DORA

Responsável pelo Programa de
Direitos Humanos da Fundação Ford
no Brasil entre 2000 e 2011

IMPLEMENTAÇÃO NO ÂMBITO NACIONAL DAS DECISÕES DOS SISTEMAS REGIONAIS E INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

MARIA ISSAEVA,
IRINA SERGEEVA E MARIA
SUCHKOVA

Execução das Decisões da Corte
Europeia de Direitos Humanos
na Rússia: Avanços Recentes e
Desafios Atuais

CÁSSIA MARIA ROSATO E
LUDMILA CERQUEIRA
CORREIA

Caso *Damião Ximenes Lopes*:
Mudanças e Desafios Após a
Primeira Condenação do Brasil pela
Corte Interamericana de Direitos
Humanos

DAMIÁN A. GONZÁLEZ-
SALZBERG

A Implementação das Sentenças da
Corte Interamericana de Direitos
Humanos na Argentina: Uma
Análise do Vaivém Jurisprudencial
da Corte Suprema de Justiça da
Nação

MARCIA NINA BERNARDES

Sistema Interamericano de Direitos
Humanos como Esfera Pública
Transnacional: Aspectos Jurídicos
e Políticos da Implementação de
Decisões Internacionais

CADERNO ESPECIAL: CONECTAS DIREITOS HUMANOS - 10 ANOS

A Construção de uma Organização
Internacional do/no Sul

SUR 16, v. 9, n. 16, Jun. 2012

PATRICIO GALELLA E CARLOS
ESPÓSITO

As *Entregas Extraordinárias*
na Luta Contra o Terrorismo.
Desaparecimentos Forçados?

BRIDGET CONLEY-ZILKIC

Desafios para Aqueles que
Trabalham na Área de Prevenção e
Resposta ao Genocídio

MARTA RODRIGUEZ DE ASSIS
MACHADO, JOSÉ RODRIGO
RODRIGUEZ, FLAVIO MARQUES
PROL, GABRIELA JUSTINO
DA SILVA, MARINA ZANATA
GANZAROLLI E RENATA DO VALE
ELIAS

Disputando a Aplicação das Leis: A
Constitucionalidade da Lei Maria da
Penha nos Tribunais Brasileiros

SIMON M. WELDEHAIMANOT

A CADHP no Caso *Southern
Cameroons*

ANDRÉ LUIZ SICILIANO

O Papel da Universalização dos
Direitos Humanos e da Migração
na Formação da Nova Governança
Global

SEGURANÇA CIDADÃ E DIREITOS HUMANOS

GINO COSTA

Segurança Pública e Crime
Organizado Transnacional nas
Américas: Situação e Desafios no
Âmbito Interamericano

MANUEL TUFRÓ

Participação Cidadã, Segurança
Democrática e Conflito entre
Culturas Políticas. Primeiras
Observações sobre uma Experiência
na Cidade Autônoma de Buenos
Aires

CELS

A Agenda Atual de Segurança e
Direitos Humanos na Argentina.
Uma Análise do *Centro de Estudos
Legais y Sociales* (CELS)

PEDRO ABRAMOVAY

A Política de Drogas e A *Marcha da
Insensatez*

VISÕES SOBRE AS UNIDADES DE

POLÍCIA PACIFICADORA (UPPS)
NO RIO DE JANEIRO, BRASIL

Rafael Dias – Pesquisador, Justiça
Global

José Marcelo Zacchi – Pesquisador-
associado do Instituto de Estudos
do Trabalho e Sociedade – IETS

SUR 17, v. 9, n. 17, dez. 2012

DESENVOLVIMENTO E DIREITOS HUMANOS

CÉSAR RODRÍGUEZ GARAVITO,
JUANA KWEITEL E LAURA
TRAJBER WAISBICH

Desenvolvimento e Direitos
Humanos: Algumas Ideias para
Reiniciar o Debate

IRENE BIGLINO, CHRISTOPHE
GOLAY E IVONA TRUSCAN

A Contribuição dos Procedimentos
Especiais da ONU para o Diálogo
entre os Direitos Humanos e o
Desenvolvimento

LUIS CARLOS BUOB CONCHA

Direito à Água: Entendendo
seus Componentes Econômico,
Social e Cultural como Fatores de
Desenvolvimento para os Povos
Indígenas

ANDREA SCHETTINI

Por um Novo Paradigma de
Proteção dos Direitos dos Povos
Indígenas: Uma Análise Crítica dos
Parâmetros Estabelecidos pela Corte
Interamericana de Direitos Humanos

SERGES ALAIN DJOYOU KAMGA
E SIYAMBONGA HELEBA

Crescimento Econômico pode
Traduzir-se em Acesso aos Direitos?
Desafios das Instituições da África
do Sul para que o Crescimento
Conduza a Melhores Padrões de
Vida

ENTREVISTA COM SHELDON
LEADER

Empresas Transnacionais
e Direitos Humanos

ALINE ALBUQUERQUE
E DABNEY EVANS

Direito à Saúde no Brasil: Um
Estudo sobre o Sistema de
Apresentação de Relatórios para
os Comitês de Monitoramento de
Tratados

LINDA DARKWA
E PHILIP ATTUQUAYEFIO

Matando Para Proteger? Guardas
da Terra, Subordinação do Estado e
Direitos Humanos em Gana

CRISTINA RÃDOI

A Resposta Ineficaz das
Organizações Internacionais em
Relação à Militarização da Vida das
Mulheres

CARLA DANTAS

Direito de Petição do Indivíduo no Sistema Global de Proteção dos Direitos Humanos

SUR 18, v. 10, n. 18, Jun. 2013

INFORMAÇÃO E DIREITOS HUMANOS

SÉRGIO AMADEU DA SILVEIRA

Aaron Swartz e as Batalhas pela Liberdade do Conhecimento

ALBERTO J. CERDA SILVA

Internet Freedom não é Suficiente: Para uma Internet Fundamentada nos Direitos Humanos

FERNANDA RIBEIRO ROSA

Inclusão Digital como Política Pública: Disputas no Campo dos Direitos Humanos

LAURA PAUTASSI

Monitoramento do Acesso à Informação a Partir dos Indicadores de Direitos Humanos

JO-MARIE BURT E CASEY CAGLEY

Acesso à Informação, Acesso à Justiça: Os Desafios da *Accountability* no Peru

MARISA VIEGAS E SILVA

O Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas: Seis Anos Depois

JÉRÉMIE GILBERT

Direito à Terra como Direito Humano: Argumentos em prol de um Direito Específico à Terra

PÉTALLA BRANDÃO TIMO

Desenvolvimento à Custa de Violações: Impacto de Megaprojetos nos Direitos Humanos no Brasil

DANIEL W. LIANG WANG E

OCTAVIO LUIZ MOTTA FERRAZ

Atendendo os mais Necessitados? Acesso à Justiça e o Papel dos Defensores e Promotores Públicos no Litígio Sobre Direito à Saúde na Cidade de São Paulo

OBONYE JONAS

Direitos Humanos, Extradicação e Pena de Morte: Reflexões Sobre o Impasse Entre Botsuana e África Do Sul

ANTONIO MOREIRA MAUÉS

Supralegalidade dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos e Interpretação Constitucional

SUR 19, v. 10, n. 18, DEZ.. 2013

POLÍTICA EXTERNA E DIREITOS HUMANOS

DAVID PETRASEK

Novas potências, novas estratégias? Diplomacia em direitos humanos no século XXI

ADRIANA ERTAL ABDENUR E
DANILO MARCONDES DE SOUZA
NETO

Cooperação brasileira para o desenvolvimento na África: Qual o papel da democracia e dos direitos humanos?

CARLOS CERDA DUEÑAS

Limites e avanços na incorporação de normas internacionais de direitos humanos no México a partir da reforma constitucional de 2011

ELISA MARA COIMBRA

Sistema Interamericano de Direitos Humanos: Desafios à implementação das decisões da Corte no Brasil

CONOR FOLEY

A evolução da legitimidade das intervenções humanitárias

DEISY VENTURA

Saúde pública e política externa brasileira

CAMILA LISSA ASANO

Política externa e direitos humanos em países emergentes: Reflexões a partir do trabalho de uma organização do Sul Global

ENTREVISTA COM MAJA
DARUWALA (CHRI) E SUSAN
WILDING (CIVICUS)

A política externa das democracias emergentes: Qual o lugar dos direitos humanos? Um olhar sobre a Índia e a África do Sul

DAVID KINLEY

Encontrando liberdade na China: Direitos humanos na economia política

LAURA BETANCUR RESTREPO

A promoção e a proteção dos direitos humanos por meio de clínicas jurídicas e sua relação com os movimentos sociais: Conquistas e desafios no caso da objeção de consciência ao serviço militar obrigatório na Colômbia

ALEXANDRA LOPES DA COSTA

Inquisição contemporânea: Uma história de perseguição criminal, exposição da intimidade e violação de direitos no Brasil

ANA CRISTINA GONZÁLEZ
VÉLEZ E VIVIANA BOHÓRQUEZ
MONSALVE

Estudo de caso da Colômbia: Normas sobre aborto para fazer avançar a agenda do Programa de Ação do Cairo