



# MONÇÕES

Revista de Relações Internacionais da UFGD

ISSN 2316-8323

## **A POLÍTICA DE DIREITOS HUMANOS DO BRASIL E DA ÁFRICA DO SUL: O VÍNCULO ENTRE OS FATORES DOMÉSTICOS E A POLÍTICA EXTERNA**

**DANIELLE COSTA DA SILVA**

Doutoranda e Mestre em Ciência Política pelo IESP-UERJ

Pesquisadora do Laboratório de Análise Política Mundial (LABMUNDO)

E-mail: daniellecsilva87@gmail.com

### **Resumo**

O presente artigo analisa a respeito da conduta do Brasil e da África do Sul na questão dos direitos humanos dentro do sistema internacional, considerando também a influência dos fatores domésticos. O objetivo é comparar a atuação dos dois países na agenda dos direitos humanos, demonstrando as semelhanças e as diferenças na tentativa de ambos em implementar programas e planos nacionais específicos desse tema. Procura-se analisar como ambos, países em desenvolvimento, que passaram por momentos políticos atribulados de violação dos direitos humanos conseguiram ou não se tornarem países comprometidos nacional e internacionalmente com os mesmos, mesmo ainda possuindo dificuldades sociais e econômicas. Complementando a análise, também são explanadas as maneiras como atores não estatais agem e influenciam as políticas de direitos humanos do Brasil e da África do Sul.

**Palavras-Chave:** direitos humanos – conjuntura doméstica – política externa



## Abstract

The article analyses the behavior of Brazil and South Africa in the matter of human rights on the international system, also considering the influence of domestic factors. The aim is to compare the action of both countries in the human rights agenda, showing resembles and differences about the attempt of implement specific programs and national plans on this area. It seeks to analyze how both developing countries, which have been through troubled political moments of human rights violations could or could not become countries nationally and internationally committed with them, even though still having the same social and economic difficulties. The manners of how the non-state actors act and influence the policy of human rights are also explained.

**Keywords:** human rights – domestic situation – foreign policy

## INTRODUÇÃO

Durante muito tempo, os olhos do mundo estiveram voltados para os países mais desenvolvidos e com mais poder no sistema internacional. Contudo, o mundo e a sociedade humana em todos os seus aspectos passam por um processo de mudança contínuo e diversos acontecimentos, tais como as duas guerras mundiais, o fim da Guerra Fria e a globalização, impactaram o mundo e os países, estimulando mudanças marcantes na estrutura da política doméstica e externa dos vários Estados que compõem a sociedade global. O que se observa atualmente é o aumento da participação dos países em desenvolvimento<sup>1</sup> no contexto internacional, mesmo estando fora do habitual círculo de tomada de decisões, como por exemplo, do Conselho de Segurança da ONU. Grupos de integração regional e fóruns como o IBAS – Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul, veem ganhando destaque na política multilateral e os países em desenvolvimento já desfrutam de credibilidade em aspectos como políticas sociais, economia e direitos humanos.

As mudanças globais ocasionaram também impactos sobre a política externa. Christopher Hill (2003) nos faz refletir principalmente a respeito de duas questões: o pluralismo da agência<sup>2</sup>, com a convergência e divergência entre os vários atores da política externa, e também o aumento de questões “intermésticas” (intermestic), nas quais estão presentes as dimensões domésticas e externas. Dentre a questão do pluralismo da agência, vemos a crescente participação de novos atores na política, além daqueles encarregados burocraticamente de fazê-la, passando a contar também com a participação dos cidadãos, havendo uma “sociedade civil” internacional composta de vários atores não estatais, individuais e coletivos, tais como organizações não governamentais (ONGs). A outra questão está nas fontes domésticas da política externa, e também as influências externas da política doméstica (HILL, 2003; p.39), ou seja, fatores capazes de fazer a interrelação entre os dois ambientes, tais como as Constituições políticas dos Estados, o sistema de governo vigente, a cultura, a mobilização da sociedade civil, a mídia, etc.

1 Não sendo mais classificados como países subdesenvolvidos, já que ambos, em comparação com outros países do sul global, são países com uma situação econômica melhor estruturada e que trabalham em busca da superação da desigualdade social.

2 Por agência deve-se entender a capacidade de agir; aqueles dotados de agência são os agentes, as entidades capazes de decisões e ações em qualquer contexto, podendo ser individuais ou coletivos.



Tendo esses tópicos em vista, o presente artigo procura analisar especificamente a respeito da conduta do Brasil e da África do Sul na questão dos direitos humanos dentro do sistema internacional, considerando também a influência dos fatores domésticos. Assumindo que a política externa tem uma dimensão doméstica forte (INGRAM; FIEDERLEIN, 1988; p.726) por se tratar de uma política pública cuja prática está sujeita às mudanças na conjuntura interna dos países, os direitos humanos serão considerados aqui como política pública, uma vez que consistem em um conjunto de ações (ou não ações) direcionadas a problemas e/ou objetivos domésticos e suscetíveis às escolhas dos atores tomadores de decisão e de suas ideologias e interesses.

A escolha de se trabalhar com o Brasil e a África do Sul deu-se devido a algumas semelhanças entre as suas trajetórias políticas domésticas, as quais tiveram impacto no desenvolvimento dos direitos humanos e no desempenho internacional desses países. O sentido de comparar está no fato de ambos serem grandes democracias, com um histórico colonial e um passado com percalços que os fizeram atualmente estimar a questão dos direitos humanos: o Brasil com seus 21 anos de ditadura e a África do Sul e com a política do apartheid, os quais apesar de terem sido regimes de exceção diferentes entre si, ambos têm em comum o fato de terem sido situações domésticas que estimularam os governos democráticos que os sucederam a aquiescerem e defenderem os direitos humanos. O Brasil é a sétima economia do mundo e desempenha papel de liderança na América do Sul, e a África do Sul é o país mais desenvolvido do continente africano. Ambos também passaram a ser considerados países em desenvolvimento, e não mais subdesenvolvidos, resolveram ou estão resolvendo dificuldades sociais e de certa forma têm contribuído para o contexto internacional, mesmo estando fora do habitual círculo de tomada de decisões, por exemplo, na área de segurança internacional, mas que gozam de credibilidade em outros aspectos, como uma economia emergente, a busca pela integração regional e o compromisso com os direitos humanos.

Os direitos humanos foram instituídos legitimamente na esfera internacional através do conjunto de diretrizes estabelecidas pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1948: a Declaração Universal dos Direitos Humanos. A partir dela, os direitos humanos constituem-se como objeto fundamental do direito internacional, tendo instrumentos, órgãos e procedimentos de aplicação próprios, e conseqüentemente passando a ser assunto de preocupação da política doméstica. Partindo então da adesão ou rejeição pelos países escolhidos dos instrumentos internacionais (globais e regionais), será observado como ambos os países internalizaram as normas de proteção dos direitos humanos e como a política doméstica de cada um refletiu nisso. A partir do entrelaçamento entre o doméstico e o internacional, também será analisada a atividade de atores domésticos não estatais, mais especificamente de organizações não governamentais na questão de direitos humanos, a qual é ao mesmo tempo política pública de agência internacional e nacional.

Deste modo, considerando a relação entre os fatores domésticos e a conjuntura internacional, o objetivo é comparar a atuação dos dois países na agenda dos direitos humanos, demonstrando as semelhanças e as diferenças na tentativa de ambos em implementar programas e planos nacionais específicos desse tema, sendo o período analisado começando a partir da criação da Declaração Universal dos Direitos Humanos até a contemporaneidade. O método comparativo foi escolhido por ser capaz de elucidar padrões sutis nos dados e também por possibilitar o estudo da diversidade



através do exame de padrões de similaridades e diferenças entre os casos, tentando chegar a um acordo com a sua diversidade (RAGIN, 1994; p.107). A comparação foi realizada por meio da bibliografia existente a respeito dos direitos humanos nos dois países e também por meio de dados tais como data de adesão aos tratados internacionais de proteção dos direitos humanos e informações obtidas nos sites oficiais dos governos. Tendo como estudos de caso a África do Sul e o Brasil, busca-se nesse trabalho preliminar elucidar como dois países em desenvolvimento, que passaram por momentos políticos atribulados, conseguiram ou não se tornarem países comprometidos nacional e internacionalmente, mesmo ainda possuindo dificuldades sociais e econômicas. Para complementar a análise, também serão explanadas brevemente as maneiras como atores não estatais agem e influenciam as políticas de direitos humanos do Brasil e da África do Sul.

## **2. Brasil: da participação na conjuntura internacional à efetivação dos direitos humanos como política de estado**

O Brasil é marcado pela sua colaboração com os instrumentos normativos dos direitos humanos no sistema internacional. No entanto, os fundamentos de tal postura não foram sempre os mesmos, tendo variado devido à situação de sua política doméstica e, com isso, de sua política externa. Veremos que os direitos humanos nem sempre figuraram como uma preocupação do Estado ao longo do período que o Brasil está inserido no sistema internacional, principalmente durante o período do regime militar.

### **2.1 As mudanças políticas e a política externa dos direitos humanos**

O Brasil foi um dos membros fundadores das Nações Unidas, tendo desenvolvido um papel ativo na Organização desde a sua criação em 1945, sendo membro desde 24 de outubro de 1945, e votando a favor da adoção da Declaração dos Direitos Humanos em 10 de dezembro de 1948. No plano regional, a Delegação do Brasil foi quem propôs, na IX Conferência Internacional Americana (Bogotá, 1948), a criação de uma Corte Interamericana de Direitos Humanos. Tal proposta – aprovada e adotada como Resolução XXI da Conferência de Bogotá – ressaltava a necessidade da criação de um órgão judicial internacional para tornar adequada e eficaz a proteção jurídica dos direitos humanos internacionalmente reconhecidos (CANÇADO TRINDADE, 2000; p. 39).

A partir de 1945, a posição brasileira era então colaborativa com a formação do regime internacional, com uma atuação internacional ativa, com destaque às iniciativas de conscientização internacional sobre o problema do desenvolvimento econômico e social. No caso do regime de direitos humanos, a trajetória da política externa brasileira, ao longo da Guerra Fria, por meio da Operação Pan Americana<sup>3</sup> e da Política Externa Independente<sup>4</sup>, defendeu a promoção dos direitos humanos de segunda geração (econômicos, sociais e culturais), alegando que as considerações de política internacional não poderiam excluir o problema da pobreza e do subdesenvolvimento que atingia a maior parte da população mundial (ARIMA JR, 2012; p.2). Nesse período, o objetivo da política

<sup>3</sup> Política externa concebida durante o governo de Juscelino Kubitschek, a qual advogou que o desenvolvimento econômico e social do Brasil traria como resultado o afastamento do país do comunismo.

<sup>4</sup> Política adotada durante os governos Jânio Quadros e João Goulart, de 1961 a 1964, a qual tomava o confronto leste-oeste da Guerra Fria como subordinada à realização dos interesses econômicos nacionais.



externa brasileira era reforçar as políticas nacionais de desenvolvimento, melhorando as condições da população.

No período da ditadura militar, a relação do Brasil com os direitos humanos se caracterizou pela distância entre o apoio diplomático em foros internacionais e o desempenho problemático no seu âmbito doméstico. Apesar dos abusos dos direitos humanos cometidos pelo país, os diplomatas brasileiros continuaram participando do regime internacional dos direitos humanos. Para manter a imagem de país atuante e evitar uma possível reação internacional à situação do país, colaboraram na redação dos Pactos de Direitos Humanos das Nações Unidas, ratificou a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (1969) e a Convenção sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher (1984). De fato, o regime militar brasileiro se apoiou em sua diplomacia para prevenir o exame exaustivo de sua própria situação de direitos humanos pela Comissão de Direitos Humanos e para evitar relatórios condenatórios como aqueles dirigidos ao regime de Pinochet no Chile (ENGSTROM, 2011; p.6).

Ao longo da ditadura, o Brasil adotou uma postura ao mesmo tempo negativa e defensiva em relação aos direitos humanos. No âmbito doméstico, multiplicaram-se casos de prisões políticas, tortura e desaparecidos. De fato, o interesse do regime militar em participar ativamente da antiga Comissão de Direitos Humanos (CDH) no final da década de 1970 só ocorreu devido às pressões internacionais sobre a situação dos direitos humanos e das liberdades fundamentais no país. O mesmo pode ser considerado a respeito de tratados assinados durante o regime militar, os quais foram assinados apenas por se tratar de convenções relativas às questões de discriminação racial (assinado em 1966) e contra a mulher (assinado em 1981). Eleito pela primeira vez para integrar a CDH em 1977, o Brasil ocupou o assento no órgão de 1978 a 1998, ficou de fora em 1999, e voltou a assumir uma vaga de 2000 a 2005. Com a criação do Conselho de Direitos Humanos, foi eleito para o mandato oficial de 2006 a 2008.

Com o fim do regime militar e a redemocratização, o Brasil retomou aos poucos a sua posição colaborativa com o regime internacional e em prol da proteção dos direitos humanos. O discurso do presidente Sarney na XL Assembleia Geral da ONU, em 1985, pode ser considerado o marco inaugural da nova retórica oficial nos foros multilaterais, demonstrando a importância que se passava a atribuir aos valores de direitos humanos como parte do esforço de transformação democrática do Estado e da sociedade brasileiros (BELLI, 2009; p. 176). Desde o início do processo de redemocratização do Estado, principalmente desde a promulgação da Constituição de 1988, o governo brasileiro tem-se pautado por uma política de respeito às regras do regime multilateral dos direitos humanos. A Carta Magna do país consagrou os direitos humanos como parte de seus princípios fundamentais ao estabelecer que o Brasil se constitui em um estado democrático de direito que tem como fundamento, entre outros, a dignidade da pessoa humana (Art. 1º, inciso III).

As mudanças profundas pelas quais passou o país nos campos político, econômico, social e cultural teriam impacto profundo sobre o perfil da delegação brasileira nos foros multilaterais. O fim do ciclo autoritário e a implementação de um governo civil em 1985 constituíram ponto de inflexão, marcando o fim do período eminentemente defensivo, em que a presença nos foros de direitos



humanos tinha o objetivo de impedir eventuais condenações às obrigações morais do país, para um período de adesão crescente às obrigações derivadas dos instrumentos internacionais de direitos humanos (BELLI, 2009; p. 170).

Depois da transição, os sucessivos governos brasileiros evoluíram de uma posição defensiva para uma posição mais aberta e ativa nos regimes internacionais dos direitos humanos. O governo do presidente Collor (1990-1992) deu maior ênfase ao compromisso do Brasil com o regime internacional dos direitos humanos, inclusive aderindo aos dois principais pactos internacionais relativos aos direitos humanos: o de direitos civis e políticos e o dos direitos econômicos, sociais e culturais (ambos datam de 1966). As respostas governamentais ante as pressões externas de direitos humanos refletiram o objetivo de promover a reputação do Brasil como uma democracia (liberal) moderna. O governo se empenhou em mostrar maior sensibilidade ante as críticas das ONGs internacionais sobre a situação dos direitos humanos no país, com Collor recebendo representantes da Anistia Internacional. Seu sucessor interino Itamar Franco (1992-1994) manteve a tendência de aceitação da supervisão internacional, com o Brasil fortemente envolvido na Conferência Mundial sobre Direitos Humanos em Viena 1993 e sendo anfitrião da Conferência Interamericana de Belém do Pará, na qual foi adotada uma nova convenção regional referente à violência contra a mulher em 1994.

Com a promulgação da Constituição, seguiu-se então um período de adesão e ratificação de tratados internacionais de direitos humanos. Em 1992, além da ratificação dos Pactos de Direitos Civis e Políticos e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos adotados pela Assembleia Geral em 1966, o Brasil ratificou a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José), adotada em 1969. No início dos anos 90, com a pressão da opinião pública nacional em torno da necessidade de adesão do Brasil aos três tratados gerais de proteção dos direitos humanos (Convenção Americana e os dois pactos das Nações Unidas), foram concluídos os trâmites de aprovação parlamentar dos mesmos, e o governo brasileiro finalmente aderiu aos dois Pactos de Direitos Humanos das Nações Unidas (em 24 de janeiro de 1992) e à Convenção Americana sobre Direitos Humanos (em 25 de setembro de 1992) (CANÇADO TRINDADE, 2000; p.71).

No entanto, Belli (2009) assinala que a aceitação de instrumentos internacionais que tivessem poder de interferir internamente no país só começou mais tarde: primeiro foi a aceitação pelo Brasil da competência contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos, em dezembro de 1998; em 2002, o Brasil se tornou parte do Protocolo Opcional da Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, reconhecendo a competência do respectivo comitê de monitoramento para receber denúncias individuais; e em 2000, assinou o Estatuto de Roma, que criou o Tribunal Penal Internacional, ratificando-o em 2002.

Durante o governo de Cardoso (1995-2003) os direitos humanos se converteram em um componente explícito da agenda política presidencial do Brasil. O governo continuou firmando e ratificando diferentes tratados internacionais de direitos humanos e enfatizou o multilateralismo ativo de sua política exterior. Em maio de 1997, seguindo as recomendações da Convenção de Viena (1993), lançou o Programa Nacional de Direitos Humanos<sup>5</sup> (PNDH), no qual ficou estabelecida uma

<sup>5</sup> A segunda e terceira edições foram lançadas respectivamente em 2002 e 2008. Mais a respeito da PNDH será comentando mais a frente.



conexão entre a política doméstica e a política externa na matéria dos direitos humanos, instalando uma Secretaria Nacional de Direitos Humanos em 1998 para a implementação do programa e para a vinculação com organizações da sociedade civil.

Já a política exterior do governo Lula (2004-2010) acentuou a necessidade de se ter um mundo mais multipolar e manteve a tradição brasileira de considerar o multilateralismo, mas também esteve marcada pela tendência a maior politização do processo de formulação da política externa, intensificada pela ideologia partidária do presidente. Tradicionalmente, o Brasil se tem negado a criticar o desempenho em matéria de direitos humanos de outros países, mas o governo Lula, por motivos estratégicos colocou os interesses pragmáticos por cima das preocupações normativas em relação aos direitos humanos: o apoio do Brasil à China e ao Irã foi visto como uma medida para conseguir um assento permanente no Conselho de Segurança e também como uma defesa do direito ao desenvolvimento desses países, o que levou o país a ser acusado de abdicar das questões dos direitos humanos em prol de tais estratégias (ENGSTROM, 2011; p.17). Mas de forma geral, a política do governo Lula reforçou a participação do Brasil nos órgãos de proteção dos direitos humanos da ONU, além de ter colaborado com a busca de solução para problemas econômicos e sociais em nível global.

A política externa brasileira em relação à proteção internacional dos direitos humanos durante o governo Dilma Rousseff (2011-) vem mantendo a posição de defesa dos direitos humanos, desde que exercida nos órgãos multilaterais apropriados (ARIMA JR, 2012; p.4), reforçando também a postura brasileira à multilateralização na questão de violação dos direitos humanos. De fato, a presente política externa brasileira no campo dos direitos humanos ainda encontra-se pautada no princípio da não intervenção, porém sempre acompanhada pela noção de “não diferença”, os mesmos que guiaram a política externa do governo Lula.

De forma esquemática, Belli (2009; p.184) assinalou os princípios que norteiam a atuação do Brasil no sistema de direitos humanos da ONU desde o início da década de 1990. Apesar de Belli ter analisado a atuação do país somente na ONU, pode-se dizer que tais princípios são fundamentais na política externa brasileira em nível global e regional. Eles são:

Transparência e cooperação: indicando que o Brasil valoriza o diálogo com o sistema como parte dos esforços internos para superar problemas, revelando compromisso com o monitoramento e denúncias, mas também com a oferta de ajuda para os que mostram dispostos a cooperar;

Legitimidade da preocupação internacional com os direitos humanos em qualquer parte do mundo: antes mesmo de esse princípio ser consagrado na Conferência de Viena<sup>6</sup> (1993), o Brasil já endossava a importância das pressões internacionais para pôr fim aos regimes autoritários na América Latina e para alcançar a democracia;

Universalidade dos direitos humanos: o Brasil tende a interpretar esse princípio como a garantia de que todos os direitos humanos devem ser aplicados de maneira global e de que o monitoramento não pode dar pesos diferentes para os distintos conjuntos de direitos, nem reger-se pelo etnocentrismo;

6 Documento produzido na II Conferência Mundial sobre Direitos Humanos em 1993, em Viena.



Interdependência e reforço mútuo da democracia, dos direitos humanos e do desenvolvimento: o Brasil foi um dos responsáveis pela introdução desse princípio na Conferência de Viena, segundo o qual a falta de desenvolvimento não justifica violações de direitos civis e políticos, mas a fruição das liberdades nunca será plenamente satisfatória em contextos de pobreza extrema e falta de desenvolvimento.

Desse modo, o Brasil pode ser considerado um país que desempenha papel de relativa importância no regime internacional de direitos humanos. O país é signatário e já ratificou praticamente todos os instrumentos internacionais no campo de direitos humanos<sup>7</sup>.

O compromisso brasileiro com os direitos humanos nos foros internacionais de direitos humanos consistiu na síntese de uma realidade interna, caracterizada pelo pluralismo, pelo funcionamento de instituições democráticas, pela existência de uma sociedade civil organizada e cada vez mais atuante, mas também pela persistência de problemas e obstáculos ao desenvolvimento, e da necessidade de conferir à atuação internacional do país contornos coerentes com o que ocorria internamente (BELLI, 2009; p.184).

## 2.2 Instrumentos domésticos de proteção dos direitos humanos

O ambiente doméstico molda a política externa através da interação com os fatores internacionais, sendo ambas filtradas pelo processo de tomada de decisão que produz o conjunto de posições e atitudes na política. As principais medidas domésticas de proteção dos direitos humanos surgiram após o processo de redemocratização e juntamente com a adesão dos principais instrumentos internacionais.

A Secretaria Nacional dos Direitos Humanos (SNDH) foi criada em 7 de abril de 1997, pelo Decreto nº 2.193, substituindo a Secretaria dos Direitos da Cidadania. Já a Secretaria Especial dos Direitos Humanos, criada pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, é o órgão da Presidência da República que trata da articulação e implementação de políticas públicas voltadas para a promoção e proteção dos direitos humanos. Em uma medida provisória assinada pelo presidente da República no dia 25 de março de 2010 ela foi transformada em órgão essencial da Presidência, passando a ser denominada Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR)<sup>8</sup>. Uma das principais atividades dessa Secretaria está relacionada ao combate a todos os tipos de violação de direitos humanos, dentre os quais se destacam o combate à tortura, ao trabalho escravo, ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes, assim como a todas as formas de discriminação.

Mais um instrumento importante é o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana<sup>9</sup> (CDDPH), um órgão colegiado, criado pela Lei nº 4.319, de 16 de março de 1964 (quinze dias antes do Golpe de 64), com representantes de setores representativos, ligados aos direitos humanos, e com importância fundamental na promoção e defesa dos direitos humanos no Brasil. O Conselho

<sup>7</sup> O Brasil ainda está ausente da Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra Desaparecimentos Forçados e da Convenção Internacional para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e suas Famílias (Conectas, 2010; Milani, 2012; p. 45).

<sup>8</sup> Informações obtidas no site da Secretaria de Direitos Humanos: <http://www.sedh.gov.br/clientes/sedh/sedh>

<sup>9</sup> Informações obtidas no site: [http://www.sedh.gov.br/clientes/sedh/sedh/conselho/pessoa\\_humana](http://www.sedh.gov.br/clientes/sedh/sedh/conselho/pessoa_humana)





tem por principal atribuição receber denúncias e investigar, em conjunto com as autoridades competentes locais, violações de direitos humanos de especial gravidade com abrangência nacional, como chacinas, extermínio, assassinatos de pessoas ligadas à defesa dos direitos humanos, massacres, abusos praticados por operações das polícias militares, etc. Para tanto, o Conselho constitui comissões especiais de inquérito e atua por meio de resoluções. Ambos os instrumentos estão subordinados à SDH/PR, tendo como presidente a/o ministro da Secretaria de Direitos Humanos.

Outro instrumento de proteção e promoção dos direitos humanos no Brasil é a Rede dos Observatórios do Direito à Verdade, Memória e Justiça das Universidades Brasileiras, instituída pela Portaria nº 1.516, de 4 de agosto de 2011, cumprindo meta específica do Plano Nacional dos Direitos Humanos - 3<sup>10</sup>, sendo dirigida por um comitê de gestão<sup>11</sup>. O objetivo central da Rede é o de fomentar o aprofundamento da institucionalização acadêmica no âmbito de pesquisas envolvendo as lutas políticas ocorridas no Brasil entre 1964/1985, especialmente. Uma iniciativa dessa investigação pelas violações passadas aos direitos humanos é a Comissão Nacional da Verdade, cuja escolha dos integrantes que irão compô-la aconteceu recentemente, e que tem por objetivo apurar violações aos direitos humanos ocorridas no período de 1946 e 1988, incluindo o regime militar, investigando fatos não explicados, documentos não analisados e, principalmente, casos de desaparecidos políticos. A instauração da Comissão representa a continuidade do compromisso com os princípios dos direitos humanos pelo governo Dilma, principalmente com a apuração dos casos de violação cometidos na época ditadura, que ganha atenção especial devido à experiência pessoal da presidente, que foi presa e torturada durante o regime militar.

Dentre os principais instrumentos domésticos de proteção e promoção dos direitos humanos no Brasil, o que merece mais atenção é o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), o qual pode ser considerado uma política de estado, tendo ganho três versões ao longo de governos de presidentes diferentes. Suas diretrizes, definidas por meio do governo e de sugestões e críticas de órgãos da sociedade civil, se estendem para além das administrações correntes, devendo ser levadas em consideração independente das orientações políticas das futuras gestões, pois, por ter fundamentos nos compromissos internacionais assumidos pelo país, transformou-se numa agenda do Estado brasileiro (PNDH-3, 2010; p.17).

A PNDH consiste então em diretrizes nacionais que orientam a atuação do poder público no âmbito dos Direitos Humanos que foram desenvolvidas a partir de 1996, ano de lançamento do primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH I), atendendo as demandas sociais pós-democratização e enfatizando a garantia dos direitos civis e políticos. Em 2002, foi lançada a PNDH II, a versão atualizada que incorporava os direitos econômicos, sociais e culturais. Já a PNDH III, lançada em 2010, representou um passo maior na consolidação do programa e a concretização da promoção dos direitos humanos no Brasil. Dentre as suas principais características estão a sua transversalidade e a interministerialidade das diretrizes, objetivos estratégicos e ações programáticas, objetivando a proteção da universalidade, indivisibilidade e a interdependência dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais (PNDH-3, 2010; p.11), além de contribuir para

10 Eixo VI, diretriz 24 – Preservação da Memória histórica e construção pública da verdade; e diretriz 25 – Modernização da legislação relacionada com a promoção do direito à memória e à verdade, fortalecendo a democracia (PNDH-3, 2010).

11 Informações disponíveis no site: <http://www.sedh.gov.br/clientes/sedh/sedh/promocaodh/direito-a-memoria-e-a-verdade>



a ampliação da participação brasileira nos sistemas global e regional dos direitos humanos, dando continuidade à política de adesão a pactos e convenção internacionais de direitos humanos.

A definição operacional da implementação das diretrizes da PNDH, com estabelecimento de prazos, foi garantida por meio de Planos de Ação a serem construídos a cada dois anos, sendo fixados os recursos orçamentários, as medidas concretas e os órgãos responsáveis por sua execução (PNDH-3, 2010; p.19). Assim, ao estabelecer as diretrizes, os objetivos estratégicos e ações programáticas a serem feitos nos próximos anos, a PNDH-III firma as bases de uma política de estado para os direitos humanos.

### 2.3 A participação de ONGs nas políticas de direitos humanos

A qualidade principal da esfera pública é a de identificar os problemas e exercer pressão para que o governo elabore e aprove as soluções necessárias. Inserida nela, grupos domésticos perseguem um determinado interesse, tenha ele dimensões domésticas, internacionais ou ambas. De fato, tem-se observado que organizações não governamentais (ONGs) têm atuado internacionalmente de maneira orgânica e articulada, agindo em muitas ocasiões independentes do próprio Estado, ou seja, agindo sem o apoio ou financiamento do Estado, defendendo interesses privados ou causas políticas as mais diversas, seja provendo informações aos atores políticos, seja assinalando as deficiências ou consequências das políticas.

O que observamos no Brasil é a possibilidade de ONGs poderem participar da definição e da implementação de políticas nos âmbitos interno e externo do país, contribuindo, portanto, com a diplomacia brasileira em eventos específicos. Com o fim da ditadura, principalmente a partir dos anos 1990, o Brasil ficou caracterizado pela sua democracia, pelo seu compromisso com os direitos humanos e pelo êxito de certas políticas sociais, como a do HIV/AIDS. No entanto, algo expressivo na transição democrática no Brasil foi o fato de ativistas de direitos humanos não terem estabelecido muitos vínculos com grupos internacionais, como aconteceu nos casos da Argentina e do Chile durante o regime militar (ENGSTROM, 2011; p.6), nos quais os direitos humanos desempenharam papel importante nos processos de transições.

É claro que com a redemocratização e com o aumento do interesse e do debate público, a considerada *low politics*, na qual se enquadra a questão dos direitos humanos, ganhou relevância e espaço nas discussões da política externa e da internacionalização do Estado e de suas agendas domésticas (MILANI, 2012; p.41), o que fortaleceu a participação das organizações da sociedade civil, as quais passaram a ter a oportunidade de participar da formulação das agendas de política externa. O envolvimento da sociedade civil na questão dos direitos humanos no Brasil, nos âmbitos doméstico e externo, propondo ações internacionais perante órgãos do sistema internacional, acabou por reforçar os instrumentos internacionais na proteção e promoção não só dos direitos, mas também da democracia do país. Um exemplo disso foi o caso Damião Ximenes, paciente de uma instituição psiquiátrica pública que morreu por consequência de maus tratos, denunciado à Corte Interamericana de Direitos Humanos pela família e, posteriormente, pela ONG Justiça Global que entrou no caso como copeticionária (ROSATO; CORREIA, 2011; p.100). Julgado pela Corte Interamericana de



Direitos Humanos que abordou o tratamento cruel e discriminatório às pessoas com transtornos mentais por instituições públicas de saúde, o caso resultou na condenação do Brasil, que como parte da sentença (além das indenizações financeiras à família), fez reformulações na Política Nacional de Saúde Mental, garantindo a qualidade do atendimento da saúde mental. Outro exemplo foi a concessão de medidas cautelares pela Corte Interamericana de Direitos Humanos favorável às Comunidades Indígenas da Bacia do Rio Xingu, no Pará. A solicitação da medida foi feita por ONGs, entre as quais o CEJIL (Centro de Justiça e Direito Internacional), sob a alegação de que a vida e a integridade pessoal das comunidades indígenas estariam em risco pelo impacto da construção da usina hidroelétrica de Belo Monte.

De fato, as demandas de atores não governamentais domésticos e a política burocrática instaurada entre o Itamaraty<sup>12</sup> e as demais instituições estatais enriqueceram o próprio processo de redemocratização do Estado, engendrando novos arranjos institucionais mais abertos ao debate, a exemplo do Comitê Brasileiro de Política Externa e Direitos Humanos. Criado em 2005, estando vinculado ao poder Legislativo, o comitê conforma uma coalizão de entidades da sociedade civil e do Estado, tendo por objetivo o fortalecimento da participação cidadã e do controle democrático da política externa brasileira no campo dos direitos humanos (MILANI, 2012; pp.61-62). O Comitê realiza consultas públicas e monitora a agenda bilateral e multilateral da política externa brasileira no campo dos direitos humanos.

Uma ferramenta de controle social sobre a atuação do Estado que merece destaque são os anuários de política externa e direitos humanos, publicados pela ONG Conectas a partir de 2007. A Conectas Direitos Humanos é uma organização não governamental internacional, fundada em outubro de 2001, em São Paulo<sup>13</sup>. A missão da Conectas é promover a efetivação dos direitos humanos e do estado democrático de direito, especialmente no Sul Global (África, América Latina e Ásia)<sup>14</sup>. Desde janeiro de 2006, a Conectas tem status consultivo junto à ONU e, desde maio de 2009, dispõe de status de observador na Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos. No Brasil sua principal atividade é a promoção de ações de advocacia estratégica, a difusão dos acontecimentos sobre direitos humanos para a formação e a consideração do interesse público. Uma de suas principais atuações é o Programa de Justiça que trabalha nacional, regional e internacionalmente para a proteção dos direitos humanos e o acesso à justiça de grupos vulneráveis vítimas de violações dos direitos humanos no Brasil, por meio de ações de litígio e de participação no debate constitucional. Seu principal objetivo é desestabilizar práticas de violação dos direitos humanos e responsabilizar os violadores, além de estimular o debate público.

A consolidação da democracia no plano doméstico trouxe consequências positivas para a política externa brasileira no campo dos direitos humanos. ONGs cobram de seus respectivos governos mais transparências e mecanismos formais de participação nas fases de elaboração e implementação de políticas e diretrizes de direitos humanos. Sendo assim, o Brasil hoje pode ser considerado um país que desempenha papel de relativo valor no regime internacional de direitos humanos.

12 Com a aproximação da política externa das políticas públicas domésticas, houve uma ruptura do insulamento burocrático do Ministério das Relações Exteriores, não sendo mais o único ator da política externa brasileira.

13 A Conectas recebe financiamento principalmente da Fundação Ford, Fundação Carlos Chagas, Comissão Europeia, OAK Foundation, entre outros.

14 Informações segundo o site da Conectas: <http://www.conectas.org/>



### 3. África do Sul: da segregação do apartheid à reposição no sistema internacional dos direitos humanos

A segregação racial esteve continuamente presente na construção da política sul-africana, desde o domínio britânico ou sob a colonização holandesa. Apesar da prévia informalidade da segregação racial durante o período colonial, e mesmo com a independência (mas ainda sob domínio britânico), em 1910, leis foram promulgadas para controlar a livre circulação de pessoas nativas. A proclamação da república, realizada pouco depois do abandono pela África do Sul da Commonwealth<sup>15</sup> em 1961, não mudou a situação, mantendo-se o regime do apartheid. Por causa disso, alguns países e instituições ocidentais começaram a boicotar os negócios com o país por causa das suas políticas de opressão racial e de direitos civis. Após anos de protestos internos, ativismo e revolta de sul-africanos negros e de seus aliados, finalmente, em 1990, o governo sul-africano, sob a liderança do presidente F. W. de Klerk, iniciou negociações que levaram ao desmantelamento das leis de discriminação, às eleições democráticas de 1994, libertando Nelson Mandela, líder do Congresso Nacional Africano (ANC), aceitando a legalização desta organização, bem como outras antiapartheid. Tais fatos marcaram tanto a elaboração de uma Constituição (a de 1993, em caráter interino) democrática quanto a reinserção da África do Sul ao sistema internacional.

#### 3.1 O apartheid no sistema internacional dos direitos humanos

A atuação da África do Sul no sistema internacional dos direitos humanos se inicia com a sua abstenção na votação pela adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos. As políticas raciais sul-africanas alcançaram a ONU em 1946 quando a Índia queixou-se do tratamento discriminatório da África do Sul aos seus residentes de origem indiana. Apesar da recomendação de que tratassem os indianos em conformidade com os acordos internacionais e a Carta da ONU, a África do Sul arguiu que suas políticas eram parte da jurisdição doméstica do Estado, seguindo o Artigo 2.7 da própria Carta da ONU. Em 1955, a discriminação e segregação racial na África do Sul foram deploradas como uma violação dos direitos humanos e uma negação dos valores fundamentais da civilização e a dignidade do homem na Conferência Asiática Africana, ou Conferência de Bandung<sup>16</sup> (ALDEN; MORPHET; VIEIRA, 2010; pp.34-35).

Outra reação da sociedade internacional contra a discriminação racial na África do Sul foi a formação de um Comitê Especial para as Políticas do Apartheid e do Governo da África do Sul pela Assembleia Geral da ONU, em 1962, com objetivo de manter as políticas raciais sul-africanas sob revisão e reportar à Assembleia Geral ou ao Conselho de Segurança e a ECOSOC. Mais um esforço de organizações externas foi a aprovação pela Assembleia Geral da Declaração pela Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial em 1963, que, após negociações, se tornou a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial em 1965. (ALDEN; MORPHET; VIEIRA,

<sup>15</sup> Associação pós-colonial de países que foram ou são domínios britânicos.

<sup>16</sup> A Conferência de Bandung reconheceu o significado da cooperação cultural e declarou apoio total aos princípios dos direitos humanos como padrão comum a ser alcançado pelos povos asiáticos e africanos, e que deplorou as políticas e práticas de discriminação e segregação racial.



2010; p.51), a qual só foi assinada pela África do Sul em 1994 e ratificada em 1998. De fato, todos os tratados internacionais que dizem respeito a algum tipo de proteção dos direitos humanos só foram aderidos ou assinados após o fim do regime do apartheid.

Após o fim do apartheid, com a democratização e as eleições multirraciais para o novo Parlamento, o Congresso Nacional Africano (ANC) venceu as eleições e Nelson Mandela tornou-se o primeiro presidente sul-africano negro, formando um governo de unidade nacional que se tornou o princípio fundamental da democracia sul-africana, da “nova” África do Sul. Em 23 de maio de 1994, a África do Sul aderiu a Organização da Unidade Africana (OAU), e o que se segue é a reposição da África do Sul no cenário internacional dos direitos humanos, com uma atuação globalista e pluralista, buscando enquadrar-se na sociedade internacional.

### 3.2 A democracia pós-apartheid e os direitos humanos

A Constituição da República da África do Sul (1996) foi adotada para “curar” as divisões do passado, determinando normativamente o fim da segregação racial e buscando unir o país ao estabelecer uma sociedade baseada em valores democráticos, justiça social e direitos humanos fundamentais. Por meio dela, foram criados mecanismos para monitorar e estimular a transformação da sociedade e proteger os direitos humanos, como diversas comissões para promoverem e protegerem os direitos humanos em suas diversas formas, tais como a igualdade de gênero e os direitos de comunidades culturais e religiosas. Apesar de a Constituição ser um marco na história sul-africana dos direitos humanos, Braga (2011; p.234) distingue que os benefícios propostos por ela não se universalizaram, favorecendo estritamente a pequena burguesia negra, devido ao compromisso entre o ANC e o setor empresarial para uma reforma econômica nos moldes liberais, com uma economia de exportação.

O governo de Nelson Mandela, o primeiro governo democrático pós-apartheid, focou-se em enfatizar a democracia, promover os direitos humanos, mediar conflitos e cooperar com a justiça internacional, áreas nas quais suas qualidades pessoais ofereciam um valor substancial. Dentre os desafios do governo Mandela, estava o de criar uma nova África do Sul, um país multirracial, multiétnico e multilinguístico, buscando corrigir as desigualdades causadas por anos de segregação, mas sem estimular o revanchismo dos negros contra os brancos. De fato, a África do Sul procurou recuperar o seu espaço e sua credibilidade no cenário internacional assinando os principais documentos internacionais de direitos humanos. No período de 1993 a 1998, a África do Sul assinou e ratificou as principais Convenções e Pactos das Nações Unidas<sup>17</sup>, também, em 1996, assinou e ratificou a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (1981), aderindo aos seus principais instrumentos (Convenção dos Refugiados, Protocolo das Mulheres, Carta da Criança, Carta Africana sobre a Democracia e o Protocolo sobre o Estabelecimento do Tribunal Africano) e, em 1998, assinou o Estatuto de Roma, ratificando-o em 2000.

Algo que merece destaque foi o papel que Mandela teve à frente das atividades da política externa da África do Sul, com sua imagem ajudando a elevar o status da África do Sul e também a

17 Com exceção do Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ainda não ratificado pela África do Sul.



ganhar aceitação e apoio no seu papel na comunidade internacional. Os princípios que guiaram a política externa sul-africana durante a era Mandela foram: a promoção dos direitos humanos; a promoção da democracia; justiça e lei internacional na conduta na relação entre as nações; paz internacional e mecanismos de acordos para a resolução de conflitos; os interesses da África nos assuntos globais; e desenvolvimento econômico através da cooperação regional e internacional em um mundo independente (WHITE, 2006; pp.140-141). Contudo, houve a ausência de um plano doméstico de ação efetivo para os direitos humanos, com objetivos e estratégias de implementação. White (2006) também assinala uma contradição na política externa nos direitos humanos da nova África do Sul no fato de o país ter mantido relações com países como Cuba, Líbia e China, que apesar de terem apoiado a luta pela liberalização na África do Sul, eram (de acordo com a ideologia ocidental dominante) violadores de direitos humanos.

O governo de Thabo Mbeki, sucessor de Mandela, foi marcado pela continuidade das políticas macroeconômicas e pela implementação de políticas de ação afirmativa. De visão mais nacionalista, sua prioridade estava em mover a África para o centro da atenção internacional, orientando a política externa em prol de maximizar os ganhos do país, aumentar sua influência nos assuntos globais e regionais, e estabelecer uma política externa comercial (WHITE, 2006; p.142), mudando, portanto, o foco da política externa para a criação de riqueza e segurança humana, associados ao comércio e ao investimento. Outra marca do governo de Mbeki foi o programa assistencialista destinado à correção das desigualdades históricas, o Black Economic Empowerment (BEE). Com políticas de transferência de renda, o programa objetivou a formação de uma classe média empresarial liderada por negros, tendo como resultado a redução substancial da população que vivia abaixo da pobreza e o crescimento da economia, tornando-o um dos mais bem-sucedidos programas de ação afirmativa do mundo (BRAGA, 2011; p.235-237).

Nas eleições de 2009, o ANC foi mais uma vez vencedor e Jacob Zuma se tornou o novo presidente do país. Por causa de diversos eventos, o ano de 2010 foi um marco histórico para a África do Sul: a celebração dos 20 anos de liberdade de Mandela; os 50 anos de aniversário do Massacre de Sharpeville; e, principalmente, a realização da Copa do Mundo de futebol no país, que estimulou a produção midiática em massa sobre a história sul-africana, especialmente sobre o apartheid e Nelson Mandela (BRAGA, 2011; p.239), usando o evento para mostrar ao mundo a união de um país multiétnico e multirracial.

Apesar do progresso da democracia sul-africana no campo dos direitos humanos, o país ainda sofre com o legado da segregação racial e de problemas estruturais e sociais, como por exemplo, a epidemia da AIDS. Braga (2011) atesta que a coexistência de um novo sistema político, controlado por uma elite negra, e o velho sistema econômico, ainda controlado por uma elite neoliberal branca, constituiu um sistema dual de capitalismo democrático que ainda é injusto e disfuncional, sendo a transformação socioeconômica uma meta ainda a ser atingida. Mas nada tira o crédito da notável recuperação pela África do Sul de seu prestígio internacional, principalmente em relação aos direitos humanos.



Utilizando como referência os princípios norteadores assinalados por Belli (2009) no caso do Brasil, pode-se afirmar que os princípios da atuação da África do Sul são: o da cooperação, ao ter assumido compromisso com o monitoramento e com a superação de problemas; legitimidade da preocupação internacional com os direitos humanos, por aderir ao ideário internacional de que a democracia é o fator primordial para a promoção dos direitos humanos; universalidade dos direitos humanos ao reafirmar oposição a qualquer forma de discriminação e a que os indivíduos, independente de suas diferenças raciais ou sociais são portadores de direitos humanos inalienáveis; e a interdependência e reforço mútuo da democracia, dos direitos humanos e do desenvolvimento ao afirmar a necessidade do desenvolvimento para a fruição das liberdades e direitos plenos e também que a falta de desenvolvimento não é justificativa para violações de direitos civis e políticos.

Enfim, o compromisso sul-africano com os direitos humanos nos foros internacionais de direitos humanos consistiu na aceitação da realidade interna multirracial, pela implementação e funcionamento de instituições democráticas, pela existência de uma sociedade civil mobilizada. Mas também se encontra marcada pela persistência de problemas sociais, obstáculos ao desenvolvimento.

### 3.3 Instrumentos domésticos de proteção dos direitos humanos

Após o histórico de segregação e de assumir o compromisso internacional com os direitos humanos, o governo sul-africano para cumprir tal compromisso desenvolveu instrumentos específicos e produziu medidas domésticas para se adequar e se reinserir no contexto internacional. Como no caso do Brasil, tais medidas domésticas de proteção dos direitos humanos surgiram após o processo de democratização e com a adesão dos principais documentos internacionais.

Um desses instrumentos é a Comissão Sul-Africana de Direitos Humanos, uma instituição nacional estabelecida para apoiar a democracia constitucional, que visa à promoção, a observação e a proteção dos direitos humanos. A Comissão foi inaugurada em 02 de outubro de 1995, através do Ato 54 da Comissão dos Direitos Humanos de 1994, e previsto pela Constituição da República da África do Sul<sup>18</sup>. A Comissão, composta por comissionários e secretariado, encontra-se na obrigação de promover o respeito aos direitos humanos e a cultura de direitos humanos; promover a proteção, o desenvolvimento e a realização dos direitos humanos; e monitorar e avaliar a observância dos direitos humanos na República. A Comissão tem poderes, como regulado pela legislação nacional, necessários para realizar suas funções, incluindo o poder de investigar casos de violação, assegurar a reparação adequada e educar.

Mas a principal investida da África do Sul na promoção da justiça internacional foi a Comissão de Verdade e Reconciliação (Truth and Reconciliation Commission - TRC), criada pelo governo Mandela para julgar crimes cometidos durante o apartheid, focando-se exclusivamente na violação de direitos humanos de vítimas individuais e na identificação dos perpetradores individuais dos direitos humanos. As audiências eram televisadas e consistiam numa espécie de ritual catarse educacional voltada para a reabilitação do passado sul-africano, utilizando a emoção como meio de estabelecer

18 Informações obtidas no site da South African Human Rights Commission em: <http://www.sahrc.org.za/home/index.php?ipkContentID=1&ipkMenuID=28>, acessado em 10/05/2012.



uma reconciliação simbólica entre indivíduos, que funcionaria como uma espécie de terapia para toda a nação (SAUNDERS, 2008; p.55).

As atividades da Comissão representaram o reconhecimento de eventos pertencentes à história sul-africana por meio da promoção da justiça internacional e a promoção de uma “cultura de direitos humanos”, servindo também para que formas nacionais de reabilitação fossem usadas no lugar de formas individuais, permitindo que o governo sul-africano substituísse formas materiais de indenização por mecanismos simbólicos<sup>19</sup>. Isso se deu devido à relação simbiótica entre o ANC e a classe empresarial, parte do processo de liberalização do país, estimulando que no lugar das concessões individuais de indenizações, fossem realizadas reformas econômicas neoliberais agradáveis aos olhos das instituições capitalistas transnacionais (SAUNDERS, 2008; p.66). Dessa forma, como a Comissão não possuía meios coercitivos para executar suas recomendações, seu principal instrumento de executar suas medidas era a reconciliação, por meio de, por exemplo, programas comunitários de reabilitação, indenizações simbólicas<sup>20</sup> e reformas institucionais, sendo a concessão individual de indenizações feita apenas para casos peculiares, quando havia uma exigência da vítima pela indenização material.

A Comissão representou tanto o principal mecanismo para promoção de uma nova identidade nacional, quanto um ponto de encontro entre a experiência concreta de um lado, e os princípios universais e abstratos dos direitos humanos, de outro. A Comissão contribuiu para a idealização de uma sociedade sul-africana multirracial e inclusiva por meio da promoção da justiça restaurativa, ou seja, seus trabalhos de exposição, documentação e condenação moral (por meio de atribuição de responsabilidade e não de pena jurídica) das violações produzidas pela ideologia do apartheid, estavam baseados na busca pelo entendimento e pela reparação e não pela punição e retaliação. O próprio tema adotado pela Comissão – “Verdade: o caminho para a reconciliação” – indicava que a sua real preocupação era com a reconciliação, oferecendo anistia aqueles que confessavam ter cometido abusos aos direitos humanos, buscando esclarecer quem cometeu o quê, e, com isso, construir um futuro melhor (DYZENHAUS, 1998; p.3-8).

No entanto, a Comissão não chegou a se constituir como uma medida capaz de uma profunda mudança estrutural. Segundo assinala Saunders (2008; p.59), a Comissão não teve sucesso na tarefa de “compreender a miséria generalizada assegurada por uma mídia e um sistema educacional racistas, e outras razões complexas de natureza pessoal, política, familiar e/ou social” que dificultaram a ação da Comissão em relação aos relatos e processos não conciliatórios, os quais evidenciavam as desigualdades e divisões sociais que persistiam na África do Sul pós-apartheid. As limitações a qual a Comissão esteve submetida, ocasionadas pela relação entre o ANC e a classe empresarial (objetivando a liberalização do país), também contribuíram para essa sensação de trabalho incompleto, já que o foco da Comissão foi obrigado a permanecer na defesa de direitos de primeira geração (civis e políticos), deixando de lado os direitos sociais e econômicos. Outra falha apontada pela autora foi a conceitualização dos casos sul-africanos segundo o parâmetro internacional dos direitos humanos

<sup>19</sup> Seguindo a ideia de drama social construído por Turner (2005), no qual símbolos, crenças e linguagens simbólicas possuem um significado específico dentro do ritual, podemos entender por mecanismos simbólicos medidas não materiais, tais como pedidos oficiais de desculpa, nomeação de ruas ou escolas com o nome de vítimas ou a construção de monumentos públicos, como instrumentos do processo nacional de reparação pelo mal outrora cometido.

<sup>20</sup> Como por exemplo, a nomeação de ruas e a construção de monumentos.





(conforme determinado pela ONU), em vez classificá-los de acordo com suas características próprias, pois tal conceitualização forçada das particularidades dos casos das vítimas ocultou detalhes importantes e únicos, que não se enquadravam nos moldes internacionais, deixando tais casos sem o reconhecimento oficial (SAUNDERS, 2008; p.64).

O que a Comissão ofereceu foi o reconhecimento público, substituindo mecanismos reparatorios materiais por mecanismos simbólicos baseada na ideia do reconhecimento oficial dos casos de violação como forma de compensação das vítimas. Sendo assim, a reabilitação prometida pela Comissão, juntamente com o debate social sobre o futuro da África do Sul, foi ambígua, já que não se teve certeza se a recuperação almejada era a da nação ou dos seus indivíduos. Contudo, não se pode depreciar o trabalho de justiça restaurativa, e não de acusação, feito pela Comissão, demonstrando a importância do processo de conhecimento público e registro dos abusos passados, num processo de "cura" por meio da verdade e do perdão (CUNNEEN, 2001; p.91).

Mesmo com as dificuldades sociais e econômicas que se mantiveram após o apartheid, os governos e os instrumentos domésticos auxiliaram na consolidação da nova realidade civil e política, dando credibilidade à volta da África do Sul aos instrumentos de proteção dos direitos humanos do sistema internacional.

### 3.4 A atuação das ONGs sul-africanas: democracia, direitos humanos e justiça

A mobilização da sociedade civil na questão dos direitos humanos data desde o período do apartheid. Com a segregação do regime, ONGs se esforçaram para oferecer ajuda e oportunidades para a maioria negra, reforçando a atuação do setor da Commonwealth encarregado de cuidar dos direitos humanos que realizava uma campanha para pôr fim ao regime (BOURNE, 2010; pp.42-43), apesar do afastamento da África do Sul da associação pós-colonial.

Após o fim do apartheid e com a democratização o alvo das ONGs passou a ser a implementação de uma democracia multirracial, com o acesso aos direitos civis por todos os cidadãos, trazendo a tona as diferentes demandas por novos arranjos institucionais e mudanças pós-apartheid. Tal pressão de grupos da sociedade civil sobre o ANC pôs em prática uma nova política, marcada pela pluralização dos atores políticos, acabando com a hegemonia política da minoria branca.

Deste modo, ONGs de direitos humanos na África do Sul têm-se preocupado com a proteção dos direitos civis, em um esforço para garantir o bom funcionamento da democracia, e também auxiliando indivíduos e grupos de comunidades carentes a terem acesso à justiça. O que se observa são organizações que oferecem serviços e conselhos de gama legal e social, sendo que diversas dessas organizações de direitos humanos que prestam serviços jurídicos às comunidades carentes estão baseadas em instituições acadêmicas sul-africanas. De fato, várias ONGs e centros acadêmicos de direitos humanos possuem o status de observadores da Comissão Africana dos Direitos Humanos e Africanos<sup>21</sup>.

21 Uma lista com alguns dos centros acadêmicos e ONGs sul-africanas com status de observadores pode ser encontrada no site da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos: <http://www.achpr.org/states/south-africa/>



Uma dessas ONGs é a Human Rights Institute of South Africa (HURISA), que provê serviços profissionais para a promoção da cultura dos direitos humanos, paz e democracia. Sua missão é fornecer treinamento e educação em direitos humanos, difundir informações e realizar pesquisa e advocacia na África do Sul e além dela, trabalhando com organizações da sociedade civil, departamento do governo e grupos alvos especiais na África do Sul e também no continente africano. A HURISA foi formada em 1994 dando continuidade ao trabalho realizado pelo Institute for the Study of Public Violence (ISPV), que fora fundado em 1993, como instrumento de pesquisa da Goldstone Commission of Inquiry<sup>22</sup>.

A HURISA obteve o status de observador com a Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos em 25 de abril de 2001. As atividades de advocacia da HURISA fortalecem a proteção e promoção do sistema africano de direitos humanos incluindo: capacidade de construir e apoiar a defesa conjunta do sistema de direitos humanos africano; reforço da participação das ONGs sul-africanas nas atividades da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos e na defesa de um fortalecimento do Tribunal Africano de Direitos Humanos.

Cabe ressaltar também a atuação de ONGs sul-africanas de direitos humanos na questão do atendimento de refugiados e solicitantes de asilo que têm acesso negado ao tratamento contra AIDS/HIV na África do Sul, buscando garanti-lhes tratamento de acordo com a lei (AMON; TODRYS, 2009; p.169), uma vez que a Constituição sul-africana reconhece uma série de direitos a indivíduos em situação irregular, dentre eles o direito ao tratamento gratuito de emergência e à terapia antir-retroviral.

#### 4. Brasil e África do Sul em perspectiva comparada

É evidente que as variações ao longo da história da política externa tanto do Brasil quanto da África do Sul ocorreram tanto por motivos domésticos (mudança de regime, políticas de governo, momentos críticos) quanto por motivos sistêmicos globais ou regionais (combate ao comunismo, descolonização, Guerra Fria). Como bem lembra Hill (2003), na política externa, tais mudanças afetam as escolhas dos atores que participam da tomada de decisão, dos conteúdos abordados e das visões adotadas. Sejam devido às ideologias ou à desestabilização política, os tomadores de decisão e formuladores de políticas brasileiros e sul-africanos, durante os momentos políticos adversos, não adotaram a questão dos direitos humanos nas dimensões externa e doméstica.

A policy making varia com a natureza do problema, dos impactos dela e dos atores por detrás dela. A preocupação com os direitos humanos é uma propriedade da democracia<sup>23</sup> e as trajetórias políticas do Brasil e da África do Sul demonstram isso, mesmo que seja apenas no discurso<sup>24</sup>. No caso dos países aqui trabalhados, fica evidente que o processo de democratização, principalmente

22 Informações disponíveis no site há HURISA: <http://www.hurisa.org.za/>

23 A democracia liberal possui, historicamente, laços com os direitos humanos, já que o desenvolvimento de ambos é mútuo, como por exemplo, na Revolução Francesa, onde os primeiros traços de uma democracia nos moldes liberais já se encontravam, entre os seus idealizadores, preocupações para salvaguardar os direitos dos homens.

24 Os Estados Unidos se mostram como sendo um exemplo de país democrático, mas em relação aos direitos humanos sua reputação internacional é marcada por questões como o tratamento dado aos prisioneiros de Guantánamo, tratamento esse claramente desumano e violador dos direitos humanos.



após um momento atribulado de sua política, consistiu em um estímulo especial para a adesão de-les aos principais pactos e convenções internacionais e regionais. Isso fica claro ao observarmos as datas de adesão e ratificação dos principais documentos internacionais de direitos humanos (tabela 1, abaixo) por ambos os países.

**Tabela 1: Adesão e ratificação aos principais documentos internacionais de direitos humanos**

Documentos Internacionais	Brasil	África do Sul
Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (16/12/1966)	Adesão: 24/01/1992	Assinado: 03/10/1994 Ratificado: 10/12/1998
Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (16/12/1966)	Adesão: 24/01/1992	Assinado: 03/10/1994 Ratificado: não ratificou
Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (21/12/1965)	Assinado: 07/03/1966 Ratificado: 27/03/1968	Assinado: 03/10/1994 Ratificado: 10/12/1998
Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (18/12/1979)	Assinado: 31/03/1981 Ratificado: 01/02/1984	Assinado: 29/01/1993 Ratificado: 15/12/1995
Convenção contra Tortura e outros Tratamentos ou Punições Cruéis, desumanas ou degradantes (10/12/1984)	Assinado: 23/09/1985 Ratificado: 28/09/1989	Assinado: 29/01/1993 Ratificado: 10/12/1998
Convenção sobre os Direitos das Crianças (20/11/1989)	Assinado: 26/01/1990 Ratificado: 24/09/1990	Assinado: 29/01/1993 Ratificado: 16/06/1995

Fonte: United Nations Treaty Collection. Disponível em: <http://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en>

Ao aderirem aos principais instrumentos de proteção e promoção dos direitos humanos, o Brasil e a África do Sul materializaram a sua participação ativa nos foros multilaterais e se comprometeram com as regras e princípios das instituições internacionais. De fato, a importância de consolidar o regime democrático de ambos os países esteve associada à aceitação da normatividade e dos instrumentos dos órgãos internacionais de direitos humanos predominantes na sociedade internacional.

O Brasil firmou-se ao longo do tempo como um país de relativo destaque no regime internacional de direitos humanos, apresentando uma participação constante nos órgãos internacionais, mas também como um país que aceitou a empreitada de difundir o princípio da não intervenção como alternativa a doutrina intervencionista das principais potências do mundo nos casos de violação de direitos humanos por outros países. Já a África do Sul possui uma posição de concordância com o status quo da sociedade internacional, em contrapartida com a sua posição na era do apartheid, quando contrariava as recomendações e normas internacionais. De fato, foi por meio da concordância com o regime internacional de direitos humanos que o país sul-africano buscou reforçar a sua imagem no exterior de uma democracia consolidada.



Além das semelhanças, alguns fatores distinguem a atuação dos dois países. Enquanto a atuação do Brasil no sistema internacional de direitos humanos reflete a conjuntura da política externa brasileira, cuja meta atual é garantir um papel importante na arena política internacional, a atuação da África do Sul está focada em mostrar a união do país, caracterizando-se especialmente pela adequação a normatividade internacional, e pela construção da imagem de um país respeitador dos direitos humanos e que, por isso, pode fazer parte do sistema, servindo de exemplo para outros países deficientes de proteção e respeito aos direitos humanos.

Em relação à política doméstica de direitos humanos, vimos que os governos sul-africanos, apesar do constante compromisso com a proteção dos mesmos, carecem de um plano com medidas efetivas que dispõem de orientações concretas para a promoção dos direitos humanos. Mesmo assim, as bem-sucedidas políticas afirmativas implementadas a partir do governo Mbeki tornaram-se exemplos de medidas para combater a desigualdade e promover o bem-estar da população carente. O Brasil por sua vez desenvolveu o PNDH, programa que assumiu status de política de estado e cujas diretrizes e metas deverão ser concretizadas pelos governos futuros. Com uma menor aceitabilidade na sociedade brasileira, mas com resultados consistentes, as ações afirmativas como medidas especiais e temporárias para remediar o passado discriminatório, também estão previstas no PNDH objetivando universalizar direitos em um contexto de desigualdades. Visto assim, podemos considerar que ambos os países têm os direitos de primeira geração (civis e políticos) garantidos, mas ainda têm a tarefa de desenvolver amplamente os direitos de segunda geração, os direitos econômicos e sociais, trabalhando na promoção do bem-estar das pessoas.

Outro aspecto a ser comparado é sobre as Comissões da Verdade instauradas para a investigação de casos de violação de direitos humanos nas difíceis situações políticas dos países. A Comissão de Verdade e Reconciliação sul-africana não teve uma missão punitiva aos perpetradores das violações e sim a de reconciliar o passado de violações com o presente de respeito aos direitos humanos em prol da unificação racial e étnica do país. Ainda é cedo para tirarmos conclusões a respeito da Comissão da Verdade brasileira, cujas atividades se iniciaram recentemente, mas que tem como objetivo principal a apuração dos casos de desaparecidos políticos, buscando a verdade sobre o que aconteceu com eles, reconciliando o Brasil com seu passado, assemelhando-se nesse ponto com o caso sul-africano. As consequências dessas investigações e se haverá punição aos violadores, ainda são uma incógnita, é preciso aguardar o resultado das investigações da comissão para saber-mos disso.

A respeito da atuação de ONGs no cenário político dos direitos humanos, sabe-se que elas tendem a influenciar o comportamento do Estado e às vezes agir em nome dele (atuando em atividades que são deveres do Estado), tornando-se atores políticos dos âmbitos externo e interno. As atuações de tais atores civis emanam das demandas por mudanças e por novos arranjos institucionais, gerando por parte dos Estados novas políticas. Como os atores não estatais atuam defendendo interesses públicos, coletivos e de determinados grupos, a participação de atores não governamentais tem sim uma participação relevante na internacionalização das políticas públicas do Estado. No caso do Brasil, variadas ONGs influenciaram no desenvolvimento das diretrizes da PNDH, defendendo medidas como as ações afirmativas. Em contraposição à ausência de atividade internacional por



parte delas durante o regime militar, elas hoje atuam ativamente no cenário externo, por exemplo, apresentando casos aos órgãos internacionais. Na África do Sul, ONGs nacionais e transnacionais atuaram ativamente em prol dos direitos humanos tanto no período do apartheid, denunciando as violações, quanto depois dele pressionando o ANC para as mudanças democráticas. Assim, ambos os países tiveram suas políticas externas de direitos humanos beneficiadas pela atuação das organizações não governamentais, principalmente para serem inseridos e respeitados no sistema internacional dos direitos humanos.

## Considerações finais

A temática dos direitos humanos é uma área amplamente estudada pela política externa e também de grande preocupação dos policy makers. Desde que se tornaram princípios universais sob a tutela do Estado, tendo então estes os deveres de protegê-los e promovê-los, os direitos humanos ganharam status de política de estado doméstica e externa, sendo, portanto uma questão “interméstica”.

A propósito da relação entre dimensão doméstica e dimensão externa, claramente a conjuntura doméstica é um fator de relevância para a imagem e atuação do país na dimensão externa. Sendo os direitos humanos uma política pública, as ações e/ou não ações dos Estados, juntamente com o fator sistema político vigente, produzem efeitos tanto na política doméstica quanto na externa. Enquanto passavam por sistemas políticos repressores das liberdades básicas dos cidadãos, seja perseguindo-os ou segregando-os, não era do interesse dos governos brasileiro e sul-africano proteger os direitos humanos, apesar da pressão do sistema internacional. Somente com a instauração da democracia é que tal preocupação passou a fazer parte das agendas de governo, seja desenvolvendo políticas domésticas, seja assumindo compromissos internacionais. Dessa forma, os casos brasileiro e sul-africano tornam-se exemplos para refletir, por exemplo, sobre as crises da Líbia, da Síria e outros países árabes, cujos governos designados internacionalmente como opressores e transgressores dos direitos humanos têm sido pressionados pelo sistema internacional a cessarem a violência contra civis e implementar reformas democráticas. As medidas produzidas por ambos também servem de exemplo para os demais países em desenvolvimento que buscam aprimorar suas políticas domésticas de direitos humanos e também sua reputação em âmbito internacional.

A participação das ONGs na questão dos direitos humanos é essencial para a aproximação dos órgãos internacionais da realidade local da situação dos direitos humanos e monitorando os posicionamentos dos países. As ONGs brasileiras e sul-africanas atuaram cobrando de seus respectivos governos mais transparência, e mecanismos formais de participação nas fases de elaboração e implementação de políticas e diretrizes de direitos humanos. É importante lembrar que a presença e a participação das ONGs no processo de formulação e no debate das políticas domésticas e das posições internacionais do país as tornam colaboradores importantes, mas não as tornam tomadores de decisão da política externa.



O que a trajetória da política doméstica e externa de direitos humanos do Brasil e da África do Sul nos ensina é que países em desenvolvimento, mesmo não fazendo parte do círculo de poder internacional, podem ter uma política de direitos humanos respeitável, inserida no contexto internacional, com medidas próprias voltadas para as necessidades do seu contexto doméstico. Violações acontecem, pois onde há Estado há violência, mas ao adotarem a maioria dos tratados internacionais, os dois países acataram as premissas de proteção dos direitos humanos e, por isso, estão abertos a receberem possíveis punições. Ambos os países ainda possuem sérios problemas de cunho social e que se encaixam na questão dos direitos humanos, como a pobreza extrema e a grande desigualdade social, os quais se apresentam como obstáculos para o real desenvolvimento dos países, mas ambos estão comprometidos nacional e internacionalmente com os direitos humanos, e são reconhecidos como tal.

### Referências bibliográficas

ALDEN, Chris; MORPHET, Sally e VIEIRA, Marco Antonio. *The South in World Politics*. Palgrave Macmillan, 2010.

AMON, Joseph. TODRYS, Katherine. "Acesso de populações migrantes a tratamento antirretroviral no sul global". In. SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos. São Paulo: ano 6, Nº 10, p.163-187, junho de 2009.

ARIMA JR, Mauro Kiithi. "A proteção internacional de direitos humanos sob a perspectiva da política externa brasileira". In. Jus Navigandi. Teresina: ano 17, nº 3273, junho de 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/22034>>

BELLI, Benoni. *A Politização dos Direitos Humanos*. São Paulo: Perspectiva, 2009.

BOURNE, Richard. *Commonwealth of Nations: Estratégias Intergovernamentais e Não governamentais para a Proteção dos Direitos Humanos em uma Instituição Pós-colonial*. . In. Revista SUR. Vol. 7, nº 12, p.37-55. São Paulo: Junho de 2010. Disponível em: [http://www.surjournal.org/conteudos/getArtigo12.php?artigo=12,artigo\\_03.htm](http://www.surjournal.org/conteudos/getArtigo12.php?artigo=12,artigo_03.htm)

CANÇADO TRINDADE, A.A. *A proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000, 2ª Edição.

CUNNEEN, Chris. "Reparations and Restorative Justice: Responding to the Gross Violation of Human Rights". In. STRANG, Heather; BRAITHWAITE, John. *Restorative Justice and Civil Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001, pp. 83-98.

DYZENHAUS, David. *Truth, Reconciliation and the Apartheid Legal Order*. Cape Town: Juta & Company, Ltd, 1998.

ENGSTROM, Par. *Brasil: los derechos humanos en la política exterior de una potencia emergente*. 2011. Disponível em SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2005208> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2005208>.



HILL, Christopher. *The Changing Politics of Foreign Policy*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2003.

INGRAM, Helen M.; FIEDERLEIN, Suzanne L. "Traversing Boundaries: a Public Policy Approach to the Analysis of Foreign Policy". In. *Political Research Quarterly*, vol. 41, nº4, 1988.

MILANI, Carlos R. S. "Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos". In. MILANI, Carlos R. S. PINHEIRO, Letícia (orgs). *Política externa brasileira: As práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3). Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Brasília: SDH/PR, 2010.

PUTNAM, Robert D. "Diplomacia e Política Doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis". In. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, vol.18, nº 36, pp. 147-174, junho de 2010.

RAGIN, Charles C. *Constructing Social Research*. Thousand Oaks: Pine Forge Press, 1994.

ROSATO, Cássia Maria. CORREIA, Ludmila Cerqueira. Caso Damião Ximenes Lopes: Mudanças e desafios após a primeira condenação do Brasil pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. In. *Revista SUR*. Vol. 8, nº 15, p.93-113. São Paulo: Dezembro de 2011. Disponível em: [http://www.surjournal.org/conteudos/getArtigo15.php?artigo=15,artigo\\_05.htm](http://www.surjournal.org/conteudos/getArtigo15.php?artigo=15,artigo_05.htm)

SAUNDERS, Rebecca. "Sobre o Intraduzível: Sofrimento Humano, a linguagem de Direitos Humanos e a Comissão de Verdade e Reconciliação da África do Sul". In. *Revista SUR*. Ano 5, nº 9, p.53-75. São Paulo: Dezembro de 2008. Disponível em: [http://www.surjournal.org/conteudos/getArtigo9.php?artigo=9,port,artigo\\_saunders.htm](http://www.surjournal.org/conteudos/getArtigo9.php?artigo=9,port,artigo_saunders.htm)

TURNER, Victor. "Between and Betwix: O período liminar nos 'ritos de passagem'", In *Floresta de Símbolos – Aspectos do Ritual Ndembu*, Rio de Janeiro: Ed. UFF, 2005.

WHITE, Lyal. "South Africa in the post-apartheid era: converging foreign policy and trade strategy priorities to meet the challenges of economic growth and equity". In. VILLARES, Fábio (org.). *India, Brazil and South Africa: perspectives and alliances*. São Paulo: Editora UNESP; IEEI, 2006.

### Referências adicionais:

Site da Secretaria de Direitos Humanos do Brasil: <http://www.sedh.gov.br/clientes/sedh/sedh>

Site da South African Human Rights Commission: <http://www.sahrc.org.za/home/index.php?i-pkContentID=1&ipkMenuID=28>

Site da African Commission on Human and Peoples' Rights: <http://www.achpr.org/>

Site da Conectas Direitos Humanos: <http://www.conectas.org/>

Site da Human Rights Institute of South Africa (HURISA): <http://www.hurisa.org.za/>

Site da United Nations Treaty Collection: <http://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en>