

# PROJETO RELATORES NACIONAIS EM DIREITOS HUMANOS ECONÔMICOS, SOCIAIS, CULTURAIS E AMBIENTAIS

UMA EXPERIÊNCIA DE EXIGIBILIDADE DOS DHESCA



TEXTO  
Maria Elena Rodriguez



PLATAFORMA BRASILEIRA DE DIREITOS  
HUMANOS ECONÔMICOS, SOCIAIS,  
CULTURAIS E AMBIENTAIS  
Plataforma DhESCA Brasil



PROJETO  
RELATORES  
NACIONAIS EM  
DIREITOS  
HUMANOS  
ECONÔMICOS, SOCIAIS,  
CULTURAIS E AMBIENTAIS

UMA EXPERIÊNCIA DE EXIGIBILIDADE DOS DHESCA



**TEXTO**

Maria Elena Rodriguez

RIO DE JANEIRO, 2007

## **Projeto Relatores Nacionais em Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais: Uma experiência de exigibilidade dos DhESCA**

### **TEXTO**

Maria Elena Rodriguez / FASE  
Coordenadora do Projeto Relatores Nacionais em DhESCA

### **REVISÃO**

Regina Domingues

### **PUBLICAÇÃO**

Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos,  
Sociais, Culturais e Ambientais

### **APOIO**

Solidaridad

### **AS ATIVIDADES DO PROJETO RELATORES NACIONAIS EM DHESCA SÃO APOIADAS TAMBÉM PELAS SEGUINTE INSTITUIÇÕES:**

UNV/PNUD – Programa Voluntários das Nações Unidas

Fundação Ford

11.11.11.

ICCO – Interchurch Organisation for Development Co-operation

EED – Evangelischer Entwicklungsdienst

### **PROJETO GRÁFICO**

Mais Programação Visual  
[www.maisprogramacao.com.br](http://www.maisprogramacao.com.br)

### **FOTOLITO E IMPRESSÃO**

Stampa Gráfica & Editora

### **TIRAGEM**

1.000 exemplares

Rodriguez, Maria Elena. Projeto Relatores Nacionais em  
Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e  
Ambientais: Uma experiência de exigibilidade dos  
DhESCA – Rio de Janeiro: Plataforma DhESCA Brasil,  
2007. 28 pp.

1. Direitos Humanos 2. Sociedade Civil 3. Projeto Social  
I. Plataforma Brasileira de Direitos Humanos  
Econômicos, Sociais e Culturais e Ambientais II. Título

# SUMÁRIO

- 5** Introdução
- 7** Histórico e forma de fazer
- 16** Sujeitos Sociais e Atores do Processo
- 18** Fortalecimento da cidadania
- 19** A Função Pública das Relatorias Nacionais em DhESCA
- 20** Construindo uma nova cultura dos direitos e o fortalecimento dos sujeitos coletivos
- 22** Exigibilidade e Justiciabilidade dos DhESCA
- 24** Diálogo com o Sistema Internacional (ONU e Sistema interamericano) para a proteção dos Direitos Humanos
- 25** Impactos e Desafios para o Fortalecimento das Relatorias Nacionais em DhESCA



# INTRODUÇÃO

Este texto é uma leitura do modo de fazer e de atuar das Relatorias Nacionais em Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (DhESCA). O ponto de partida é a constatação de que vivemos em dois mundos: um mundo real, econômico, social e um mundo declarativo, retórico, jurídico, que é o das leis, das normas e que o reconhecimento e garantia dos direitos é o primeiro passo para aproximar estas duas realidades.

Num primeiro momento apresentaremos a história do projeto e as questões mais relevantes do processo de construção do método. Como fazer parte da definição de que os direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais não são considerados como cumprimento de mandatos morais ou políticos, senão como obrigações jurídicas, imperativas e exigíveis, impostas pelos tratados internacionais e normas constitucionais. Logo depois, entraremos na análise dos sujeitos, dos atores e do que significa trabalhar a partir de um enfoque baseado em direitos, e no final mostraremos o aporte do projeto nos processos de fortalecimento de sujeitos que intervêm na vida pública, relacionando os direitos com justiça e vida digna.

Este texto é o resultado de uma experiência coletiva construída pelos Relatores Nacionais, Assessores, Plataforma DhESCA Brasil, organizações não-governamentais, redes, fóruns, movimentos sociais e cidadãos que contribuíram e participaram desta iniciativa ao longo dos seus quatro anos de existência. Agradecemos à pesquisadora Solange Dacach que realizou entrevistas e pesquisas que foram fundamentais para a elaboração deste texto.



# HISTÓRICO E FORMA DE FAZER

O Projeto Relatores Nacionais em Direitos Humanos, Econômicos Sociais, Culturais e Ambientais é uma iniciativa da Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (DhESCA). Este projeto nasce a partir da constatação da inexistência de mecanismos ágeis de monitoramento para a realização destes direitos no país, da necessidade de participação efetiva da sociedade para sua implementação, como também da avaliação de que a cultura dos direitos é ainda frágil na sociedade brasileira, e especialmente dos DhESCA.

Por meio do Projeto Relatores, a Plataforma busca dar atenção especial à concretização dos direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais, vindo a contribuir para a ampliação do significado prático desses direitos na nossa sociedade. Seu objetivo é funcionar como instrumento de ampliação da exigibilidade dos DhESCA no Brasil, tendo em vista sua realização integral (promoção, proteção e reparação) para todos e todas.

O Projeto foi inspirado na experiência dos Relatores Especiais das Nações Unidas. Mas, ao contrário das Nações Unidas, onde as relatorias temáticas de direitos humanos são vinculadas ao Alto Comissariado de Direitos Humanos, na experiência brasileira, as Relatorias Nacionais são uma iniciativa da sociedade civil. Isto é, não são institucionalizadas e não foram constituídas formalmente por uma lei ou um decreto nacional, como são, por exemplo, constituídos os Conselhos Estaduais e Municipais de Direitos Humanos ou a Conferência Nacional de Direitos Humanos.

Mas, como no caso das Nações Unidas em sua relação com os diferentes países, os Relatores Nacionais surgem para contribuir para que o país – sociedade e Estado – possa avaliar a capacidade de implementação dos DhESCA e ainda apresentar propostas de superação de eventuais obstáculos e problemas. Assim, seu objetivo é *“contribuir para que o Brasil adote um padrão de respeito aos direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais, com base nos compromissos assumidos nacionalmente, através da Constituição brasileira e do Programa Nacional de Direitos Humanos, e internacionalmente, através dos tratados internacionais de proteção dos direitos humanos ratificados pelo país”*.

As Relatorias Nacionais, constituídas em 2002, são seis: Direito Humano à Alimentação Adequada, à Água e à Terra Rural; Direito Humano à Educação; Direito Humano ao Meio Ambiente; Direito Humano à Moradia Adequada e à Terra Urbana; Direito Humano

à Saúde; Direito Humano ao Trabalho. Nem todas elas têm correspondência com as Relatorias Especiais das Nações Unidas. Por exemplo, a Relatoria Nacional para o Direito Humano ao Meio Ambiente não só não existe no âmbito das Nações Unidas, como também a definição dos mecanismos para seu monitoramento ainda não estão claramente especificados. Porém, no Brasil, a explosão de conflitos socioambientais nos últimos anos foi um motivo determinante para a criação e estruturação desta Relatoria Nacional, contribuindo para o debate público sobre o tema do direito ao meio ambiente e para a afirmação do mesmo e de seu caráter estratégico na discussão sobre os direitos humanos no país.

O mesmo aconteceu com a Relatoria Nacional para o Direito Humano ao Trabalho. O projeto contou, desde o início, com o apoio e o estímulo de diversos organismos, como a Comissão de Direitos Humanos da Câmara Federal, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e ainda o Programa de Voluntários das Nações Unidas – UNV.

## **1. O PAPEL DAS RELATORIAS**

Sua missão é subsidiar o fortalecimento da capacidade organizativa de controle social e de monitoramento independente da sociedade civil organizada, para incidir na qualificação das políticas públicas, no controle dos espaços privados do mercado e na justiciabilidade dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais. As Relatorias Nacionais cumprem o papel de diagnosticar, relatar e recomendar temas, casos, contradições, conflitos, demandas, saberes e poderes, trazendo estes conteúdos e metodologias (do localizado) para o debate amplo na sociedade, através das redes temáticas, da Plataforma, do conjunto da sociedade civil, dos órgãos públicos de controle social.

Os Relatores Nacionais atuam de forma estreitamente articulada às redes temáticas, às organizações da Plataforma e aos diversos atores da sociedade civil no campo dos direitos humanos. Em geral, e conjuntamente com diversos atores, as Relatorias cumprem um papel fundamental de colaborar para a criação de uma consciência cidadã sobre os DhESCA, atuando, especialmente no sentido de indicar a necessidade de gerar instrumentos concretos e permanentes para sua exigibilidade e justiciabilidade (indicadores, mecanismos jurídicos e administrativos, ações públicas).

As Relatorias têm como fonte as demandas sociais (organizadas e difusas, contanto que sejam assumidas por organização constituída), devendo posteriormente sempre se reportar à sociedade, de modo particular aos agentes organizados da sociedade civil, como os movimentos e redes temáticas, e ainda à própria Plataforma, aos órgãos públicos, a outras organizações da sociedade e de controle dos agentes privados (mercado).

Uma importante contribuição do Projeto Relatores é a articulação do local com o nacional, contextualizando o específico no geral e o geral no específico, gerando consequências para todos os níveis, especialmente, nas recomendações.

## **2. AS FORMAS DE ATUAÇÃO DAS RELATORIAS**

As Relatorias são norteadas pelos seguintes objetivos:

- a. diagnosticar, relatar casos, contradições, conflitos, denúncias, verificadas no campo dos direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais, trazendo estes conteúdos para o debate amplo na sociedade;
- b. criar a interface, incidência e mediação com órgãos públicos;
- c. subsidiar o fortalecimento da capacidade organizativa da sociedade civil nas suas práticas de controle social e de monitoramento, com intuito de incidir na qualificação das políticas públicas e na justiciabilidade dos direitos humanos;
- d. consolidar o processo de afirmação e fortalecimento dos DhESCA como direitos humanos;

- e. incidir para que o Estado brasileiro promova e garanta o cumprimento dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais;
- f. traçar diagnósticos sobre a vigência e a efetividade dos direitos humanos, além de fomentar a construção de indicadores e bancos de dados;
- g. elaborar documentos ou relatórios, apresentando recomendações para que a sociedade civil possa ter avanços concretos;
- h. potencializar os grupos e a sua capacidade para protagonizar a solução dos conflitos;
- i. estimular as redes para atuar no campo da defesa dos direitos coletivos;
- j. contribuir para evidenciar a interdependência entre direitos humanos, democracia e desenvolvimento;

Na metodologia de atuação das Relatorias Nacionais convergem as perspectivas da justiça, das políticas públicas e do instrumental técnico-jurídico para a promoção, defesa e garantia dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais no Brasil.

### **3. ACOLHIMENTO DE CASOS**

O acolhimento pode ocorrer em razão das informações e denúncias subministradas pelas redes, fóruns, organizações, movimentos sociais ou pelas próprias vítimas, em situações que deverão então ser investigadas ou ser objeto de uma missão de verificação. Outra forma é aquela onde a própria Relatoria, ao tomar conhecimento de uma situação de violação, tem a iniciativa de promover uma investigação ou uma missão *in loco*, levando em conta alguns critérios que são construídos coletivamente pelo Projeto Relatores, tais como:

- a. casos que envolvam conflitos coletivos oriundos da violação dos DhESCA;
- b. casos onde esteja em jogo a vida e/ou a sobrevivência de pessoas e de grupos sociais ameaçados ou vítimas de violação dos DhESCA;
- c. casos onde existam no local (se não no local exato, mas pelo menos na região) organizações (ONGs, associações, movimentos populares e sindicais, entidades de direitos humanos) para ajudar a preparar a missão, dar apoio, respaldo, acompanhar e dar seguimento à missão;
- d. casos onde exista a possibilidade de influenciar a situação, seja em termos preventivos, seja em termos de reparação (muitas vezes, uma ação preventiva, a partir de uma situação de ameaça, pode ser mais relevante, se contribuir, de fato, para impedir que a violação seja consumada);

## **4. OS RELATORES NACIONAIS**

### **4.1. QUEM SÃO OS RELATORES NACIONAIS**

Os critérios básicos para a escolha dos Relatores(as) Nacionais são: conhecimento e experiência profissional nos campos dos direitos humanos das Relatorias; reconhecimento público do compromisso com a promoção dos direitos relacionados à cada Relatoria; legitimidade perante redes, fóruns e organizações da sociedade civil que atuam nas áreas temáticas de cada Relatoria; autonomia e independência dos órgãos governamentais.

Para se garantir a autonomia e independência dos Relatores(as) Nacionais, estes não podem ter vínculos com órgãos governamentais, no sentido de estarem desempenhando funções em cargos de direção ou de trabalharem em órgãos e instituições públicas que acarretem impedimentos para o exercício de suas funções como Relator(a) Nacional. Da mesma forma, não podem ser pessoas vinculadas a instituições ligadas ao Poder Judiciário, como promotores, procuradores ou juízes, não podendo ainda ser membros do Poder Legislativo (deputados, senadores, vereadores).

Os Relatores(as) Nacionais exercem esta função de forma voluntária, não tendo nenhuma remuneração profissional. Nesse sentido, é importante que exista uma parceria do Projeto Relatores Nacionais com as organizações e instituições de origem dos Relatores(as) Nacionais, para que seja assegurada uma dedicação parcial para as atividades das Relatorias.

Vale notar que a representatividade e a legitimidade dos Relatores Nacionais perante a sociedade civil também têm sua importância. Mesmo que o mandato dos Relatores Nacionais seja pessoal, ele não é impositivo. A conexão de cada Relator Nacional com as redes, entidades e movimentos populares é fruto de uma história compartilhada e constitui um elemento relevante para o sucesso da atuação dos mesmos.

Vários têm sido os desafios desses especialistas: de monitorar a situação dos direitos humanos no país de forma exemplar, o que implica em conhecer profundamente os problemas relacionados ao seu mandato; articular amplos setores sociais em busca de cooperação e soluções para os problemas verificados; apresentar soluções viáveis por meio de políticas públicas e de novas leis que venham a melhorar a qualidade de vida da população brasileira.

#### **4.2. PROCEDIMENTO DE SELEÇÃO, ESCOLHA E NOMEAÇÃO**

Um edital elaborado pela Plataforma DhESCA Brasil e divulgado amplamente entre as redes, fóruns, meios acadêmicos, entre outros, serve de marco de referência para iniciar o processo de seleção. A seleção pública dos relatores é feita pelo “Conselho de Escolha dos Relatores Nacionais em DhESCA”, o qual é composto por seis organizações da sociedade civil organizada, quatro organismos do Estado brasileiro (Comissão de Direitos Humanos da Câmara Federal, Departamento de Direitos Humanos do Ministério das Relações Exteriores, Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão e Secretaria Especial de Direitos Humanos), bem como por organismos internacionais parceiros do projeto, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e o Programa de Voluntários das Nações Unidas (UNV).

#### **4.3. O MANDATO**

O mandato dos Relatores Nacionais tem duração de dois anos, porém os Relatores Nacionais poderão concorrer a um novo mandato precedido de novo processo de seleção, concorrendo com novos candidatos indicados.

Durante o período de seu mandato, os relatores são irremovíveis e desenvolvem um trabalho de caráter independente, embora tenham o trabalho balizado por um termo de mandato, com elementos comuns a todos e específicos a cada uma das seis Relatorias Nacionais, construído com a participação da sociedade civil organizada durante o Seminário para a Construção da Metodologia de Trabalho dos Relatores Nacionais em DhESCA, em 2002.

Os Relatores Nacionais desempenham uma função pública de agentes promotores dos DhESCA, com base no mandato público que contém os compromissos, os objetivos, as formas de atuação e as parcerias para desenvolver o trabalho de monitoramento destes direitos. Através dos termos do mandato, as organizações da sociedade civil, bem como as autoridades públicas, têm condições de colaborar com a atuação das Relatorias e fiscalizar se os termos do mandato estão sendo respeitados.

Os primeiros Relatores Nacionais foram nomeados em outubro de 2002, para um período fixado inicialmente em um ano, mas que foi ampliado para dois anos por demanda unânime dos próprios Relatores. Eles apresentaram seus primeiros relatórios em abril de 2003, perante as Nações Unidas, e em maio do mesmo ano, perante a sociedade civil brasileira. No início de 2005, e depois de um amplo processo de escolha, foram nomeados seis novos relatores, para um período de dois anos.

As principais tarefas dos Relatores Nacionais são:

- a. receber e recolher denúncias de violações dos direitos humanos e encaminhá-las aos órgãos competentes;
- b. realizar, no mínimo, duas missões por ano para verificar “*in loco*” situações concretas de violações dos direitos em questão e buscar facilitar a identificação de mecanismos administrativos, políticos e legais capazes de remediar as mesmas;
- c. elaborar relatórios após cada missão, sistematizando as denúncias, os depoimentos, os direitos violados e apresentando as recomendações às autoridades públicas competentes, no sentido de garantir a proteção efetiva ao direito violado;
- d. produzir relatórios anuais de prestação de contas que incluam: as violações de direitos humanos investigadas durante o ano; os diagnósticos e a avaliação sobre o grau de aplicabilidade dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais; as situações e casos de impedimento à garantia integral destes direitos e as recomendações para a implementação destes direitos.

## 5. OS ASSESSORES

Cada Relatoria tem um assessor que colabora com o Relator Nacional no desenvolvimento das tarefas. Os assessores são pessoas que têm um conhecimento básico e alguma experiência sobre as áreas temáticas das Relatorias. Os assessores podem ser indicados pelos Relatores Nacionais ou pelas organizações que integram as redes e fóruns que apóiam o desenvolvimento do Projeto Relatores Nacionais.

Os assessores são contratados pelo Programa de Voluntários de Nações Unidas (UNV), a partir da parceria estabelecida desde o começo do Projeto. A seleção é realizada de maneira conjunta entre UNV, Relatores Nacionais e a Plataforma DhESCA.

O papel do assessor é fundamental para o desenvolvimento das atividades do projeto, que incluem contatos com os diversos atores sociais envolvidos, pesquisas sobre o tema da violação e sobre a legislação pertinente, levantamento dos dados locais, organização das missões, produção de informes, co-elaboração, divulgação e disseminação dos relatórios e, por fim, acompanhamento dos casos.

## 6. AS MISSÕES

### 6.1. OBJETIVOS

As missões têm o papel de dar visibilidade e voz aos diversos segmentos da sociedade, para que as autoridades do Estado brasileiro tomem conhecimento das situações envolvendo impedimentos, ameaças e violações dos DhESCA, afetando grupos sociais (como moradores de favelas, populações indígenas e tradicionais, comunidades quilombolas e rurais, movimentos urbanos, etc.), bem como para que assuma o devido papel de mediação e interlocução para a solução dos conflitos encontrados.

Na fase de implementação do Projeto, a definição das missões era uma decisão individual do relator. Atualmente, a definição das missões se faz de maneira coletiva, durante o “Seminário Nacional de Definição de Estratégias e Missões”, que acontece no início de cada ano e do qual participam os relatores, redes, movimentos, fóruns e entidades de referência, em cada um dos direitos do projeto. Esta mudança estratégica proporcionou a possibilidade de uma leitura conjunta dos conflitos, das violações, das políticas do país, mas também ajudou a consolidar o Projeto como estratégia coletiva da sociedade na defesa de direitos, além do contar com o comprometimento de todos os atores, nas diferentes etapas do processo. As missões constituem um mecanismo de luta e organização, em uma estratégia política de reivindicação para a realização de um direito.

Uma missão tem como componentes fundamentais as organizações populares, as redes e os fóruns, as coalizões de movimentos sociais locais que possam ajudar na articulação. As visitas *in loco* devem ser precedidas de planejamento realizado entre as redes locais e as Relatorias. As organizações locais são fundamentais para a identificação dos casos, dos grupos diretamente afetados, das situações de ameaça, para mapear os poderes locais e para entender a correlação de forças. Documentos e registros diversos são importantes para a elaboração de um dossiê. De acordo com a temática, podem ser notícias da imprensa, contratos, certidões, mapas, fotografias, relatórios, protocolos, vídeos, entrevistas, depoimentos gravados e escritos, diagnósticos e resultados de estudos e pesquisas. Devem ser considerados as ações já empreendidas pelas redes, os desafios e superações, os resultados e os impactos causados.

Em suma, segundo Lia Giraldo<sup>1</sup> “... ao ter contato com a realidade local, temos a oportunidade de estabelecer compromissos mais efetivos e também ampliar o olhar sobre o problema, interagindo com outros atores sociais e possibilitando construir um ponto de vista mais representativo da realidade”.

Cabe às Relatorias, conjuntamente com a sociedade civil organizada, impulsionar o processo, “dando forma” à denúncia, diagnosticando a situação, conhecendo os atores envolvidos, priorizando os passos a serem dados para a efetividade e o sucesso da missão.

O fato de que se realize uma missão em uma comunidade determinada, indica às vítimas que sua situação e seu sofrimento serão conhecidos pela sociedade, o que, na maioria dos casos, é uma oportunidade única de dar a conhecer suas reclamações.

Nas missões ocorrem visitas aos locais onde vivem as comunidades, com o intuito de realizar investigações que possam conduzir ao esclarecimento de atos, fatos ou omissões. Nessas visitas, são realizadas reuniões com as comunidades para recolher informações específicas, são tomados depoimentos das vítimas, é documentada a situação encontrada (documentação fotográfica, de áudio e vídeo), são realizadas visitas às autoridades e órgãos públicos, debates e seminários com a sociedade local visando à disseminação dos DhESCA, e são promovidas audiências públicas e coletivas de imprensa, prestando orientações sobre as formas de exigibilidade dos direitos.

O sucesso das missões não se deve apenas ao relator nem ao seu assessor. A Plataforma DhESCA conta com numerosos parceiros que assimilaram o espírito e o objetivo do processo e que são decisivos tanto para a mobilização como para a identificação das violações. Todas as missões contam com uma ou várias organizações locais de referência, mas a missão deve envolver um leque maior de pessoas e entidades, para alcançar um impacto significativo. De fato, temos conseguido constituir grupos de apoio que acompanham a missão e/ou participam das audiências públicas, como o Ministério Público federal e estadual, as Defensorias Públicas estaduais, organizações representativas das vítimas, os representantes de setores governamentais relacionados com a temática, representantes dos legislativos federal e estadual, as organizações locais de direitos humanos, meios de comunicação, pesquisadores. A maioria desses contatos é feita pelas organizações parceiras da região que, além de assegurar a logística, precisam explicar e convocar os que se sentem ameaçados a fazerem as denúncias e se organizarem para enfrentar os agentes violadores de direitos humanos.

A transparência, a responsabilidade e a capacidade de diálogo são características essenciais das missões, promovendo o diálogo construtivo com as autoridades, sempre na perspectiva de encontrar saídas e a adoção de medidas adequadas.

A missão não é um momento de confrontação, mas sim de articulação entre a denúncia propriamente dita com os instrumentos de preservação ou reparação dos direitos violados. Por isso, a necessidade de envolver os diversos órgãos governamentais e

---

1 Relatora Nacional do Direito Humano ao Meio Ambiente – Mandato 2005/2007.

instituições públicas, como a Defensoria Pública e o Ministério Público, durante a missão. A missão igualmente configura um momento de divulgação das práticas positivas como exemplo de realização dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais que podem ser multiplicadas.

## 6.2. MODALIDADES: AS MISSÕES CONJUNTAS

A maioria das missões é realizada de forma individual por cada Relatoria, mas desde 2003 já se realizam missões de forma conjunta envolvendo duas ou mais Relatorias ou mesmo de forma conjunta com os Relatores Especiais de Direitos Humanos das Nações Unidas, como a realizada no ano de 2004, entre a Relatoria Nacional e a das Nações Unidas para o Direito à Moradia Adequada.

A missão conjunta cria a possibilidade de observar, na realidade concreta, a perspectiva da interdependência e indivisibilidade dos direitos humanos, posto que a problemática dos direitos humanos em uma situação específica tem muitas dimensões. Como lembra Lúcia Moraes<sup>2</sup>, *“...quando ocorre um despejo forçado de uma determinada comunidade, ocorrem várias violações, como do direito à vida, do direito à habitação, do direito ao trabalho, do direito à saúde, do direito ao meio ambiente, entre outros. Os despejos constituem uma violência em todas as ordens, desrespeitando a dignidade humana das famílias (crianças, idosos, mulheres e todas as pessoas em geral). Como exemplo, cito o caso do despejo dos moradores da Ocupação do Parque Oeste Industrial em Goiânia.”*

Nessa perspectiva, as Relatorias, atuando em conjunto, fortalecem a denúncia, potencializam as ações das redes, legitimam a perspectiva da indivisibilidade e, conseqüentemente, ampliam o espectro de ação, uma vez que une diversas redes temáticas específicas, para a promoção e defesa dos DhESCA.

## 6.3. MODALIDADES: AS MISSÕES DE CARÁTER PREVENTIVO

As missões foram desenvolvidas pela primeira vez em 2005, na cidade de São Luiz, no Maranhão, com o objetivo fundamental de investigar e denunciar as violações possíveis de direitos humanos, derivadas de ação, no caso, de um projeto em processo de implementação, o Pólo Siderúrgico. Entre as principais motivações das missões preventivas está a necessidade de proteger antecipadamente grupos sociais contra impactos e conseqüências, em matéria de direitos humanos, antecipando as “tragédias” anunciadas. As Relatorias não pretendem simplesmente verificar as violações já ocorridas, uma vez que, na maioria dos casos, a reparação ou o fim da violação em curso pode levar anos. O que se deseja é alertar, advertir o Estado sobre o futuro e definir um padrão de respeito para os direitos humanos.

## 7. MISSÕES E AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

As audiências públicas configuram um dos momentos mais importantes da missão. É o espaço para a população ocupar um lugar na tribuna. O objetivo principal da Audiência Pública é dar voz aos grupos sociais que estão sofrendo obstáculos ou ameaças, ou que se configuram vítimas de violação de direitos humanos. Em suma, dar visibilidade aos conflitos, protagonismo às vítimas.

Dela participam representantes de governos, autoridades públicas, o Ministério Público, Defensoria Pública, parlamentares, organizações da sociedade civil, redes, gestores responsáveis pelas políticas públicas, pesquisadores, vítimas de violações.

Vale notar que o termo “audiência pública” é emprestado, mas reflete bem o espírito da reunião que se promove. No entanto, não é obrigatório escutar todas as partes.

2 Relatora Nacional do Direito Humano à Moradia Adequada e Terra Urbana, mandato 2005/2007.

A prioridade é realmente dar voz às vítimas e suas organizações e tentar fazer a ponte com quem dos vários poderes públicos competentes presentes pode e se dispõe a dizer o que se pretende fazer para mudar a situação. A intervenção de pesquisadores que estudam a situação em apreço é importante para que não se tente desqualificar os depoimentos das vítimas. Nas audiências públicas também são recebidas denúncias sobre outros e situações em locais não visitados pelo Relator Nacional.

As audiências são cercadas de publicidade para que sejam as mais concorridas possíveis, possam encorajar as vítimas e impressionar a opinião pública e os responsáveis envolvidos. Através das audiências públicas, as Relatorias têm aberto canais de diálogo e de mediação entre os diversos segmentos da sociedade envolvidos no caso investigado. Ao final da audiência pública, o Relator Nacional deve apresentar as primeiras recomendações às autoridades públicas e comunidades envolvidas presentes na audiência.

## **8. INSTRUMENTOS DE COMUNICAÇÃO – RELATÓRIOS**

As Relatorias produzem, sempre em diálogo com as organizações locais, e no máximo dentro de um mês depois de cada missão, um relatório específico, contendo uma fundamentação jurídico-legal, a contextualização do caso, a descrição da denúncia, os depoimentos colhidos, a apresentação de exemplos que procuram responder de modo positivo ao problema e ainda os comentários do Relator Nacional e as suas recomendações.

Estes relatórios são dirigidos aos órgãos governamentais federais, estaduais e locais competentes e circulam amplamente entre as organizações e instituições locais que participaram da missão.

A publicação do informe da missão tem um impacto considerável, não somente para a proteção senão também muitas vezes para a prevenção. Esses informes desempenham com frequência uma função importante de alerta, chamando a atenção para um possível agravamento da situação ou ainda para a iminência de uma violação. Por exemplo, antes da ocorrência do assassinato da irmã Dorothy Stang no Pará, o Relator do direito humano ao meio ambiente, visitou a região, entrevistou tanto a irmã, como outras lideranças e autoridades da região e, no seu Relatório de Missão, alertou sobre ameaças e intimidações recebidas pela irmã e sobre a possibilidade de acontecerem atos graves de violência. A comunidade brasileira não respondeu de maneira suficientemente eficaz a esta importante advertência.

Os *relatórios anuais* têm o objetivo de prestar contas das missões, ações e encaminhamentos tomados pelas Relatorias para as vítimas e organizações denunciantes e para a sociedade. Estes relatórios, além de informar sobre as missões realizadas, têm um caráter analítico-conceitual, procurando fazer uma leitura geral de cada um dos direitos, a partir dos casos concretos analisados nas missões. Isto é, eles procuram trazer à discussão o conteúdo de cada um dos direitos e as implicações legais e jurídicas de sua realização, com base no corpo jurídico e normativo brasileiro. Também procuram identificar as principais tipologias de violação dos direitos no país, apresentando os principais obstáculos à realização dos referidos direitos. Igualmente, relatam as situações e casos de impedimentos, ameaças, violações e falta de implementação destes direitos, avaliando o grau de aplicabilidade dos DhESCA e das formas de proteção e exigibilidade. Também procuram destacar as ações implementadas pelo Estado e pelas comunidades, assim como apresentar recomendações gerais para cada direito.

O Relatório tem o sentido prático de permitir à sociedade civil organizada se apropriar do seu conteúdo, a fim de que possam fazer uso dele na sua prática de defesa e promoção dos direitos humanos. Estes são apresentados na Conferência Nacional de Direitos Humanos, que é promovida anualmente pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara Federal e são enviados ao Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana e outros espaços relacionados aos temas cobertos pelas Relatorias (Conferência da

Cidade, de Segurança Alimentar, Fórum Social Mundial) e, no plano internacional, são enviados para os Relatores Especiais das Nações Unidas, assim como apresentados perante o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU e, no âmbito regional, perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA.

A Plataforma DhESCA Brasil espera que os resultados produzidos não sejam apenas relatórios de qualidade sobre as missões e as denúncias recebidas pelos Relatores Nacionais mas, fundamentalmente, que seja ampliada e transformada em prática corrente a capacidade da sociedade brasileira de monitorar os DhESCA no país, demonstrando, na práxis, que tais direitos têm o mesmo valor que os direitos humanos civis e políticos. O Projeto Relatores Nacionais em DhESCA terá cumprido o seu objetivo se conseguir demonstrar claramente que as violações aos direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais no Brasil são tão graves quanto as execuções sumárias, a tortura e as prisões arbitrárias, na medida em que tais violações também causam a morte de milhões de pessoas cotidianamente e que, em ambos os casos de violações de direitos, há soluções viáveis, se assumidas como compromissos prioritários pelos agentes públicos responsáveis.

## 9. FORMAS DE MONITORAMENTO

Depois de finalizadas as missões, os relatórios de missão são enviados para diversos Ministérios e Conselhos Nacionais de Políticas Públicas, para as autoridades públicas regionais e locais, e gestores de políticas governamentais, para que estes possam ser informados sobre a situação concreta daquela comunidade, como também para que estas autoridades tenham a oportunidade de se pronunciar oficialmente sobre as medidas necessárias que estão ou que deverão ser tomadas, tanto no sentido de cessar as violações cometidas, como para garantir o direito.

Para as comunidades, o Relatório se converte num instrumento político e, a partir do momento em que uma situação de violação local passe a estar sistematizada e documentada, passa a haver uma base de referência para o seguimento e o monitoramento do caso. Algumas vezes, o Relator volta ao local para “entregar o relatório” às comunidades, situação na qual poderá ser discutida e construída uma pauta de ação, geralmente, a partir da constituição de um grupo local para este acompanhamento.

A possibilidade das medidas sugeridas serem de fato implementadas depende, principalmente, da apropriação das recomendações e do processo de monitoramento por parte das organizações e redes, fóruns e movimentos sociais locais, regionais e nacionais, de modo a exigir das autoridades responsáveis as ações necessárias para proteger e promover os direitos.

Por isso, é fundamental que as redes temáticas envolvidas nas ações das Relatorias sejam protagonistas centrais, apoiadas e articuladas pela Plataforma DhESCA, revestidas do papel de impulsionar o processo, uma vez que o saldo político-organizativo do processo é das redes, das organizações locais e da Plataforma. Cabe destacar a importância de que os desdobramentos sejam locais, micro-regionais, nacionais, em diversos níveis. O compromisso dos diversos atores é de estarem antes, durante e depois no processo, construindo-o conjuntamente, em níveis de responsabilidades específicos e diferenciados. No último ano, as *Missões de Seguimento* foram implementadas com a finalidade de observar depois de alguns meses, ou até mesmo anos, a evolução da situação de desrespeito ou de falta de garantia dos direitos em dada comunidade.

# SUJEITOS SOCIAIS E ATORES DO PROCESSO

A Plataforma DhESCA Brasil, através do Projeto Relatores Nacionais, tem estabelecido parcerias com um amplo elenco de atores sociais. Nem todos são “originariamente” do campo dos direitos humanos, ao contrário, são organizações, redes, movimentos e entidades da sociedade civil que tradicionalmente militam em lutas específicas da área social (luta pela reforma agrária, segurança alimentar e nutricional, água, justiça ambiental, etc.). O trabalho se desenvolve com a lógica de rede de direitos humanos. A noção de cidadania associada ao exercício, gozo e exigibilidade de direitos tem permitido criar canais de colaboração entre os mais diversos tipos de organizações sociais.

A experiência tem demonstrado que através da interação, do intercâmbio de metodologias e da ampliação de espaços de incidência, cada ator social obtém novas ferramentas para seu trabalho, além de aprofundar o debate em temas como conteúdo dos direitos, políticas públicas, tipologias de violação e mecanismos de exigibilidade. Por exemplo, com as organizações sociais a incorporação da perspectiva dos direitos nas suas práticas cotidianas tem sido um avanço. Detectar conflitos e traduzi-los sob um prisma de direitos e assim desenhar coletivamente a estratégia mais efetiva para estruturar o processo de reivindicação e seguimento dos casos tem sido bastante enriquecedor. Enfim, é uma nova forma de coordenar e construir alianças sociais e uma nova maneira de conceber e construir a luta por direitos.

A partir dessa articulação é afirmada a legitimidade do Projeto junto às organizações locais e essa legitimidade se traduz em uma efetiva estratégia de defesa de direitos. O mecanismo das Relatorias não só desvenda novos conflitos e organiza novos processos de exigibilidade, senão que “agrega valor às lutas” já constituídas e em andamento nas regiões. Constituir objeto de missões e de visitas *in loco* assegura visibilidade, amplia o diálogo com autoridades públicas, proporciona mediações políticas e abre um novo caminho na busca de soluções para as situações enfrentadas.

Cabe ressaltar que para o desempenho das funções de Relatoria, tem sido fundamental o apoio de várias organizações ligadas a redes e fóruns da sociedade civil organizada, relacionadas com as temáticas das Relatorias, e que têm dado desde suporte institucional para as atividades desempenhadas pelos Relatores Nacionais e os assessores, da mesma maneira que participam da elaboração do plano de trabalho, definição das linhas de ação e das missões. Vale a pena destacar os seguintes apoios e parcerias estabelecidas pelas relatorias:

- Relatoria Nacional para o Direito Humano ao Meio Ambiente: Fórum Brasileiro de ONGs, Rede de Justiça Ambiental.
- Relatoria Nacional para o Direito Humano à Moradia Adequada e Terra Urbana: Fórum Nacional de Reforma Urbana, Fórum Nordeste de Reforma Urbana e Participação Popular, Confederação Nacional da Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas, Movimento Nacional de Luta pela Moradia, Centro pelo Direito à Moradia e Contra os Despejos-COHRE, Central de Movimentos Populares.
- Relatoria Nacional para o Direito Humano à Alimentação Adequada, Água e Terra Rural: FIAN Brasil, Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra, Comissão Pastoral da Terra-CPT, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura-CONTAG, Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar.
- Relatoria Nacional para o Direito Humano à Saúde: Rede Nacional Feminista de Saúde e Direitos Reprodutivos, SOS Corpo, Sindicatos de Químicos, Conselhos Regionais de Medicina, Jornadas Brasileiras pelo Direito ao Aborto Legal e Seguro.
- Relatoria Nacional para o Direito Humano à Educação: Fórum Interinstitucional de Educação, Campanha Nacional pelo Direito à Educação.
- Relatoria Nacional para o Direito Humano ao Trabalho: Organização Internacional do Trabalho-OIT, Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra-MST, Comissão Pastoral da Terra-CPT, Central Única dos Trabalhadores, Pastoral do Migrante.

Nestes quatro anos de existência do Projeto, as Relatorias Nacionais em DhESCA, realizaram 46 missões e visitaram 82 cidades. Mais de 300 organizações, movimentos, redes, vítimas, atingidos participaram das diferentes atividades. O projeto *existe*, toma corpo, a partir das centenas de pessoas que se articulam e mobilizam tanto para a definição, organização e desenvolvimento das missões, como para o seguimento das recomendações e definição de estratégias locais de exigibilidade. São esses os atores protagonistas do processo coletivo de defesa e construção de direitos.

É importante mencionar que as Relatorias têm criado “grupos de apoio”, dos quais Ministérios, Secretarias e outras instâncias governamentais participam das missões e das audiências públicas, destacando-se o Ministério da Cidade, o Ministério do Meio Ambiente, a Defensoria Pública, os diferentes Conselhos. Dentre outros atores importantes que participam deste processo coletivo, vale destacar o papel da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão em relação ao apoio e à parceria com o Projeto, não só pelo acompanhamento e colaboração durante as missões e no seguimento das recomendações, como também pela autoridade e legitimidade com que suas opiniões e intermediação incidem positivamente na defesa dos direitos humanos.

Com relação aos órgãos públicos, existe uma relação de autonomia, independência, parceria e diálogo. Entendemos que o papel das relatorias é tornar visíveis as violações, mas que a implementação dos direitos é papel do Estado, por isso nosso esforço no sentido de incidir, estimular, propor, recomendar, exigir.

É relevante destacar o “Protocolo de Intenções” firmado pela Plataforma DhESCA Brasil com o Conselho Nacional de Procuradores de Justiça, com vistas ao processamento comum de casos. Com este instrumento se busca coordenar as ações visando ao acompanhamento das denúncias e as possibilidades de justiciabilidade no plano nacional.

As ONGs e agências internacionais têm tido uma atuação fundamental no que diz respeito à discussão conceitual, à articulação com outras experiências de monitoramento, à divulgação internacional e, sobretudo, a abrir canais de reflexão e possibilidades de implementação em outros lugares.

# FORTALECIMENTO DA CIDADANIA

A concepção de monitoramento pela sociedade civil está vinculada à noção de cidadania e exercício de direitos, à força da sociedade civil, à sua visibilidade e aos recursos de mobilização. Como afirma Marshall, *“o fortalecimento da cidadania é um processo que articula formas de mobilização da sociedade civil com a construção de instituições que definem novos direitos. É dizer, que a expansão da cidadania articula, através da política, as mobilizações e reivindicações da sociedade civil com conquistas jurídicas”*.<sup>3</sup>

As experiências de exigibilidade que vêm acontecendo desde o Projeto Relatores têm em comum uma vinculação direta com os processos de construção de cidadania, isto é, estas experiências reforçam a condição de cidadãos e cidadãs daqueles e daquelas que as animam, articulam e desenvolvem. Quando as pessoas logram afirmar sua autoestima e dignidade, são as satisfações de conquistas adquiridas (tanto materiais e espirituais) as que permitem retro-alimentar essa força adquirida. Cidadania centrada na participação como sua alavanca mobilizadora, o que envolve uma conscientização popular a respeito de sua importância ou, em outras palavras, uma pedagogia da cidadania.

O Projeto radicaliza os conceitos de democracia e cidadania, incorporando a população no espaço público e definindo uma relação com o Estado diferente da recepção passiva de serviços. Quando nos referimos à cidadania, fazemos referência à existência de sujeitos humanos articulados e ativados como sujeitos sociais e políticos, com possibilidades de autodeterminação e capacidade de representação de interesses e demandas. Ativam-se social e politicamente, seja para incluir os excluídos de direitos, seja para gerar o reconhecimento, promovendo seu exercício e gozo em termos de efetiva universalidade. Apela aos sujeitos sociais enquanto cidadãos, ocupados da promoção e defesa de interesses públicos, ou seja, da geração e propagação de convicções práticas, de temas relevantes para toda a sociedade. Podemos usar aqui o conceito normativo do público, desenvolvido por Habermas<sup>4</sup>, que chama a atenção para o papel de “agentes morais independentes”, entendendo-se que através do enriquecimento do debate público no seio da sociedade, esta poderá exercer uma função de crítica e controle sobre o Estado.

---

3 MARSHALL, T.H. Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro: Zahar, p.76.1967.

4 HABERMAS, Jürgen. “Soberania popular como procedimento: um conceito normativo de espaço público”. in: Novos Estudos CEBRAP. São Paulo No. 26, 1990.

# A FUNÇÃO PÚBLICA DAS RELATORIAS NACIONAIS EM DHESCA

Um dos sucessos principais do Projeto é o posicionamento dos DhESCA na esfera pública, qual seja a de torná-los mais visíveis num âmbito mais amplo da sociedade, no sentido da criação de uma nova ordem democrática valorizadora da universalização dos direitos. Utilizamos aqui o termo esfera pública no sentido que assinala Ferrajoli: localiza-se no lugar da política, isto é, dos interesses de todos. Mas os interesses de todos são, antes de tudo, os que são reconhecidos como direitos de todos, ou seja, como interesses universais e, portanto, fundamentais.<sup>5</sup>

As ações do Projeto vão se consolidando no sentido da construção de uma “esfera pública não-estatal”, no sentido de organizações ou formas de controle “públicas” que estão voltadas ao interesse geral. São “não-estatais” porque não fazem parte do aparelho do Estado, seja porque não utilizam servidores públicos ou porque não fazem parte de uma ação do Estado<sup>6</sup>. Mas também do fortalecimento da capacidade propositiva dos atores sociais visando a potencializar ações coletivas de defesa dos direitos, “...os caminhos de formação dessa esfera comum são construídos pelo discurso e pela ação dos sujeitos sociais que, estabelecendo uma interlocução pública, possam deliberar em conjunto as questões que dizem respeito a um destino coletivo.”<sup>7</sup> Tais decisões resultam da interlocução e do intercâmbio entre segmentos da população local, preocupados com as problemáticas sociais e a falta de garantia de direitos que dizem respeito às necessidades públicas. E essa interlocução deve se consolidar num movimento de continuidade e de expansão.

Este projeto implica em uma ação transformadora, de empoderamento dos sujeitos, de desenvolvimento de capacidades, que se situa em um contexto de relações de poder Estado-sociedade civil. A participação dos cidadãos implica possibilidade de controle e monitoramento, que os fortalece e ajuda a reformular, a todo momento, as suas relações com o Estado. A essência do projeto está nos “espaços públicos”, nas “participações” e nas “mediações”.

---

5 FERRAJOLI, Luigi, “De la carta de derechos a la formación de una esfera pública in: <http://www.bibliojuridica.org/libros/3/31471/5.pdf> acesso 13/08/06

6 BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. “Cidadania e Res Publica: A Emergência dos Direitos Republicanos”. Revista de Filosofia Política – Nova Série, vol. 1, Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Departamento de Filosofia, 1997.

7 RAICHELIS, R. Assistência social e esfera pública: os conselhos no exercício do controle social. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, Cortez, n. 56, p. 77-96, 1998.

# CONSTRUINDO UMA NOVA CULTURA DOS DIREITOS E O FORTALECIMENTO DOS SUJEITOS COLETIVOS

O projeto permite o fortalecimento de sujeitos coletivos de direitos. É uma tentativa de gerar e fortalecer espaços de diálogo social permanente e frutífero sobre os direitos humanos com vítimas das violações, com as ONGs e com os representantes do Estado, no sentido de buscarem soluções para os problemas enfrentados. Os relatores nacionais estabelecem uma relação com os mais diversos setores sociais a fim de que soluções sejam construídas.

Fomentar a sensibilidade cidadã das pessoas e organizações, gerando uma verdadeira cultura de direitos e vontade de reclamá-los nos espaços institucionais existentes e nos novos ou em construção. Tão importante como promover a exigibilidade dos direitos econômicos sociais, culturais e ambientais é a construção da consciência cidadã. Os direitos tornam-se efetivos quando se luta para conquistá-los e, para isso, é preciso que as pessoas se percebam como sujeitos de direitos, conscientes da capacidade de reclamar o cumprimento dos mesmos. Nesse sentido, o que se quer não são políticas assistencialistas, mas a exigência de direitos e de implementação de políticas públicas que os protejam e promovam, deixando claro que a demanda não é por favores concedidos pelo Estado, mas pelo cumprimento da responsabilidade estatal de garanti-los. Para tanto, o Projeto verifica a importância de realizar atividades diversas de informação, difusão, denúncia e *lobby*.

O Projeto Relatores não se limita à esfera judicial, e muito menos é um assunto destinado a especialistas em direitos. Pelo contrário, trata-se de um esforço de dotar a sociedade e, em particular, as vítimas de violações de ferramentas para que possam fazer valer seus direitos e exigir do Estado o cumprimento de suas obrigações, transformando suas práticas institucionais nas esferas dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. É o fortalecimento da sociedade civil como sujeito político capaz de propor soluções e saídas aos conflitos e influir nas políticas públicas para melhorar o acesso da população aos serviços coletivos. Só quem se forma como sujeito de direitos pode opor um princípio de resistência à dominação, ao autoritarismo e à injustiça.

As Relatorias e, especialmente, as Missões deram voz e puderam ser canais de expressão daqueles que não têm seus direitos garantidos, dos esquecidos, dos invisíveis, dos excluídos. Por isso, se entende também como um processo formativo de identidades individuais e coletivas que desenvolvem políticas de reconhecimento de direitos e de luta contra todo tipo de discriminação e injustiça. Trata-se de torná-los conscientes da própria atuação na sociedade, do dever de exigir que o Estado sirva aos cidadãos e não que os cidadãos estejam a serviço do Estado. A interlocução com o Estado supõe que este se comprometa com o cumprimento de certas normas ou padrões de comportamento e se motive a promover uma mudança na sua atuação. Em todo este processo, pode acontecer que os órgãos públicos levem em conta as opiniões e recomendações dos Relatores, utilizando-as como referência na tomada de decisões ou na superação de uma situação de violação, porém, uma participação ativa será aquela que implique numa atividade concreta, que suponha negociação e participação em espaços de decisão.

A experiência das visitas da Relatoria ensina a ouvir as pessoas mais do que falar. Observar, respeitar as visões de mundo, modos de fazer e de pensar, pois o importante é colocar-se no lugar do outro, entender as limitações.<sup>8</sup>

A cultura de direitos não se constrói por decreto ou por programa. É produto de um processo social aberto e coletivo, de uma contínua re-significação da identidade e do fazer, é o exercício contínuo e cotidiano da cidadania, se concretiza nas significações e representações que pessoas concretas outorgam aos direitos humanos nas suas vidas cotidianas.

---

8 Jean Pierre Leroy, Relator Nacional para o Direito Humano ao Meio Ambiente, mandato 2002-2004.

# EXIGIBILIDADE E JUSTICIABILIDADE DOS DhESCA

O Projeto Relatores se define como instrumento de ampliação da capacidade de exequibilidade dos DhESCA. Seu papel é de subsidiar o fortalecimento da capacidade organizativa da sociedade civil no exercício do seguimento e monitoramento, para incidir na qualificação de políticas públicas, garantindo a justiciabilidade dos direitos humanos.

O Projeto, no seu conjunto, exerce uma ação que poderíamos denominar de vigilância da gestão integral do Estado. O importante é que o Projeto Relatores estimula a ação organizada de cidadãos para exercerem o direito a participar, afirmando a exigibilidade e o exercício dos direitos humanos, democratiza a gestão do Estado aproximando-o de suas demandas e necessidades, potencializando a capacidade cidadã de influência na esfera pública.

A exigibilidade é uma construção social, é um processo social, político, legal e coletivo. Intervêm nela as pessoas, os grupos e as comunidades diretamente afetadas. A dimensão social dos DhESCA implica em que os beneficiários da sua realização não são apenas os grupos ou comunidades afetados, senão a sociedade como um todo. Sem dúvida, a exigibilidade é uma tarefa da sociedade em seu conjunto.

O papel das organizações e os movimentos sociais, mesmo quando se manifesta majoritariamente através de exigências ao Estado, não deve ser entendido como uma função de oposição ou antagonismo senão, pelo contrário, como uma colaboração que o Estado requer para o melhor cumprimento de sua finalidade essencial de garantir o bem-estar social e a realização dos direitos humanos em sua plenitude.

O Projeto propõe não só um discurso de denúncia, senão também de possibilidades e soluções, para as quais são promovidas dinâmicas coletivas destinadas a criar novos processos. No caso das “missões preventivas” estimula-se a explicitação dos projetos do Estado e das comunidades, gerando-se processos comunicativos destinados a evidenciar e desvendar as ações previstas.

De uma forma geral, as Relatorias Nacionais, bem como as entidades que as apóiam, têm recorrido a parcerias com o Ministério Público tanto Estadual como Federal, proporcionando a impetração de ações como a ação civil pública para alcançar resultados efetivos. Os Ministérios Públicos desempenham importante papel institucional de defensor dos interesses sociais exigindo do Estado a efetivação de direitos. Infelizmente, o Poder Judiciário, a quem cabe obrigar o cumprimento da lei evitando arbítrios de qualquer natureza, se reveste, no Brasil, de uma postura conservadora. Questiona, sobretudo, a

ambigüidade do conteúdo das obrigações que emanam dos DhESCA e coloca em dúvida o princípio de que estes direitos possam ser exigíveis juridicamente no mesmo grau que os direitos civis e políticos.

Procedimentos legais ou administrativos tomados pelas autoridades:

- a. um dos instrumentos mais utilizados pelas Relatorias, tem sido o procedimento administrativo chamado “termo de ajustamento de conduta” (TAC), onde, através do Ministério Público, as partes envolvidas na violação assinam um compromisso para ajustar a conduta seguindo os termos da lei. A título de exemplo, citaremos o caso da Relatoria para o direito à Educação que, depois de uma missão no nordeste para tratar o tema da Educação Escolar Indígena<sup>9</sup>, propôs e articulou as negociações para um Termo de Ajustamento de Conduta em Alagoas, onde a situação investigada era das mais graves. O TAC foi elaborado pelo Procurador da República Rodrigo Tenório, com a participação dos Povos Indígenas, Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Secretaria de Educação de Alagoas, FUNAI e Ministério da Educação, e contemplou compromissos que deveriam ser assumidos pelas três esferas de poder com o intuito de elaborar uma política pública sobre educação escolar indígena, com construção de escolas indígenas, formação de professores, elaboração de materiais, constituição de Conselho estadual indígena, entre outros.
- b. um canal amplamente utilizado pelo Projeto Relatores Nacionais são as parcerias estabelecidas com o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), órgão colegiado com representantes de setores ligados aos direitos humanos. A representatividade e reconhecimento do Projeto Relatores por esses órgãos são refletidas por atos como a Resolução nº 04 de 31 de Janeiro de 2006 da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, criando Comissão Especial com o objetivo de apurar e acompanhar a situação de aproximadamente 1.300 famílias que ocupam área urbana – assentamento do Pinheirinho – no Residencial União, localizado em São José dos Campos, Estado de São Paulo e ainda eventuais fatos conexos, e que designou como Colaboradora Especial da referida Comissão a Relatora Nacional para o Direito Humano à Moradia Adequada e Terra Urbana. Criou também uma Comissão Especial para analisar e investigar os casos decorrentes da violação do direito à alimentação, promovida e animada pela Relatoria Nacional para o Direito à Alimentação.

Não podemos deixar de ressaltar a importância do Projeto Relatores Nacionais em DhESCA em construir estratégias de exigibilidade, mas precisamos aprofundar o debate sobre os mecanismos de justiciabilidade, que além de buscar a reparação do direito, nos permite fazer uma leitura concreta sobre o processo jurídico.

Muitos são os desafios para a garantia dos direitos humanos e para a consolidação dos seus instrumentos de exigibilidade e justiciabilidade em nosso país. A desinformação sobre os direitos de grande parte da população, impede que os órgãos jurisdicionais sejam procurados pelos reais destinatários do serviço jurisdicional gratuito. Esta população, devido aos altos custos dos serviços jurídicos, acaba ficando à margem da sociedade, e recorrendo a uma forma extra-estatal de realizar a justiça. A falta de uma Defensoria Pública em todos os Estados também contribui muito para a manutenção desse quadro, além da sobrecarga de trabalho acumulada pelos defensores públicos.

---

9 Missão realizada em Alagoas o dia 09 de novembro de 2005.

# DIÁLOGO COM O SISTEMA INTERNACIONAL (ONU E SISTEMA INTERAMERICANO) PARA A PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

Em 2003, durante a sessão ordinária da Comissão de Direitos Humanos da ONU, em Genebra, a Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais organizou o seminário “Monitoramento dos Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais: Um diálogo entre o Sistema da ONU e os Relatores Nacionais em DhESCA”. Ali foram apresentados os primeiros resultados do trabalho desenvolvido pelos Relatores Nacionais em DhESCA, como também se estabeleceu uma cooperação com os Relatores Especiais da ONU relacionados aos DESC, tendo em vista o monitoramento conjunto de tais direitos. Este diálogo resultou num compromisso para o desenvolvimento de missões conjuntas no Brasil, como a realizada em 2004 entre o Relator Especial da ONU e o Relator Nacional para o direito à moradia adequada, da participação do Relator para o direito à Saúde e do Relator para o direito à Educação das atividades e da audiência pública ocorrida durante o fórum Social Mundial em 2005, assim como para aprofundar a discussão em relação aos direitos com os quais eles lidam.

No Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU também foram apresentados os diferentes Relatórios mas, talvez o fato mais relevante, foi que, a convite do Comitê, pôde ser apresentada para todos os membros a metodologia e a experiência do Projeto, sendo reconhecido como uma prática consolidada e emblemática em matéria de monitoramento dos Desc e servindo como referência para a sua implementação em outros países.

No âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), o Projeto dos Relatores tem como estratégia provocar e estimular a discussão sobre DhESCA e o aprimoramento dos mecanismos de justiciabilidade dentro do sistema interamericano. É assim que desde o primeiro ano das Relatorias apresentamos, em audiência perante a Comissão Interamericana, os relatórios produzidos.

# IMPACTOS E DESAFIOS PARA O FORTALECIMENTO DAS RELATORIAS NACIONAIS EM DHESCA

As potencialidades das Relatorias Nacionais são enormes, especialmente no contexto da proposta de construção de um processo coletivo de defesa e garantia dos Direitos Humanos. É necessário que o reconhecimento do trabalho seja consolidado e legitimado no âmbito nacional e internacional, no sentido da promoção dos DhESCA e do fortalecimento e da incorporação da dimensão de Direitos Humanos à elaboração, implementação, monitoramento e avaliação das Políticas Públicas, em todas as esferas de governo.

A experiência das Relatorias, demonstra que a função pública de monitoramento da proteção dos DhESCA tem sido apropriada, reconhecida e legitimada por diversas redes e organizações que atuam com a perspectiva dos direitos e das políticas públicas nas áreas de educação, saúde, trabalho, moradia, meio ambiente e alimentação e dos direitos humanos.

No campo governamental, ainda é preciso estabelecer uma relação mais institucional. É importante criar vínculos formais do Projeto com os Conselhos Nacionais de Políticas Públicas para que estes passem a ter um papel fundamental na incorporação e monitoramento da realização dos DhESCA no campo das políticas públicas.

Outro passo significativo para o reconhecimento e institucionalização das Relatorias é o estabelecimento de parcerias com os organismos internacionais de proteção dos direitos humanos, em especial, com o Comitê de direitos econômicos, sociais e culturais, com os relatores especiais de Direitos Humanos das Nações Unidas e com a Comissão Interamericana dos Direitos Humanos.

As Relatorias precisam manter a maior independência possível em relação ao governo e aos movimentos sociais e entidades da sociedade civil para que possa cumprir efetivamente seu mandato, que implica, inclusive, em questionar padrões de comportamento

em relação a direitos humanos nos âmbito do Estado, do governo e da sociedade como um todo. Isto implica que a Plataforma DhESCA precisa fortalecer os mecanismos que garantam a maior autonomia possível do ponto de vista financeiro, da infra-estrutura de trabalho e dos instrumentos mínimos de apoio para a realização do mandato.

Outro elemento que ainda devemos confrontar é o grau de expectativa que gera a ação dos Relatores. A vulnerabilidade a que estão expostos os diversos grupos e comunidades leva muitas vezes a um entendimento de que as missões em geral, e especificamente a figura do Relator, vai resolver a questão. Faz parte do método relativizar esta expectativa, uma vez que, são diversos os atores envolvidos, tanto em relação ao número das vítimas, quanto em relação ao número das organizações articuladas em redes, ao número de responsáveis pelas violações dos Direitos Humanos e responsáveis pelas políticas públicas.

É muito clara a expectativa com que estas visitas são recebidas por estes grupos, mas é fundamental o reconhecimento dos limites, que são de várias ordens, o que é confirmado pelo depoimento do assessor Daniel Silvestre<sup>10</sup>: *“Chegar a uma comunidade depois de duas horas de barco, onde a comunidade sabia, o sindicato tinha organizado. Viviam na beira do rio e estavam prejudicados na pesca com barcos, pois o rio estava cheio de navios para transporte de madeira. Não havia nenhuma assistência pública. Então, qual a visão da população em relação à Relatoria? “Não interessa quem ele é, ele veio até aqui resolver os nossos problemas. Não sei se sabiam o que era Relatoria, mas alguém foi lá para ouvir o que os estava afetando no cotidiano. Você tem que pensar na carga de responsabilidade que você carrega e manter a noção dos seus limites, não passar falsas esperanças.”*

As missões têm provocado um impacto profundo no que se refere à intervenção nas violações dos direitos humanos no Brasil. Em outras palavras, as missões se constituem hoje no instrumento mais eficaz de monitoramento das violações perpetradas. O maior avanço alcançado pelas missões é proporcionar o diálogo entre os órgãos públicos, as vítimas de violações, grupos sociais e entidades da sociedade civil organizada.

Ainda temos que construir indicadores claros para medir o impacto das missões. A Relatoria Nacional para o Direito Humano à Saúde, por exemplo, fez um esforço e estabeleceu os seguintes indicadores:

- a. as medidas tomadas pelas organizações envolvidas após o fim da missão, envolvendo ou não as vítimas;
- b. as medidas tomadas pelo Ministério Público e as outras autoridades envolvidas, bem como da articulação entre elas para a solução do problema e para a reparação dos direitos violados;
- c. restituição dos direitos ou a redução dos danos causados às vítimas.

Sucintamente, podemos identificar alguns avanços propiciados de forma direta ou indireta pelo trabalho desenvolvido pelas Relatorias, tais como:

- a. aprofundamento do debate sobre os direitos humanos em entidades da sociedade civil que tradicionalmente militam através de lutas específicas na área social (alimentação e nutrição, luta pela reforma agrária, segurança alimentar e nutricional, água, etc.);
- b. intensificação do debate sobre o tema dos direitos humanos e a necessidade de cumprimento das obrigações estatais relevantes com diferentes setores do Estado brasileiro, em nível nacional, estadual e local;

---

10 Assessor da Relatoria do Direito Humano ao Meio Ambiente. Entrevista realizada em 09/08/2006. Rio de Janeiro

- c. fortalecimento da capacidade propositiva dos atores;
- d. viabilização da implementação de políticas a partir das recomendações e das ações dos relatores;
- e. percepção de que esta é uma experiência de referência e serve de base para estimular a experiência das Relatorias Nacionais em outros países.

Seja como for, este Projeto que nasceu como uma tentativa, um experimento, hoje se traduz em mecanismo, em ação consolidada, isto graças à conjunção de forças que tem permitido a construção de uma pequena ponte que nos ajudará a tornar palpável o sonho de uma sociedade mais justa e igualitária, onde todos, homens e mulheres, possam desfrutar de maneira integral o atributo da dignidade humana.

Esta publicação procura resgatar a experiência dos quatro anos de existência do **Projeto Relatores Nacionais em Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais**, que se inscreve na perspectiva do monitoramento dos direitos humanos no Brasil. É uma possibilidade de aprender a partir da prática e dos atores que intervêm no processo, e de socializar a produção de novos saberes e ações.

Apresentando este processo à sociedade brasileira queremos estimular a criação de iniciativas que contribuem para a exigibilidade dos DhESCA, envolvendo diversos atores sociais que participam da construção de estratégias de ação e da busca por soluções para a superação das violações de direitos humanos. Assim, esta publicação é o resultado de uma experiência coletiva construída por Relatores Nacionais, Assessores, Plataforma DhESCA Brasil, organizações não-governamentais, redes, fóruns, movimentos sociais e cidadãos e cidadãs que lutam cotidianamente pelo reconhecimento de seus direitos.

**A Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (Plataforma DhESCA Brasil)** é uma rede nacional de articulação de organizações da sociedade civil que visa promover os direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais como direitos humanos em seu conjunto universais, indivisíveis e interdependentes, articulados ao aprofundamento e radicalização da democracia e a construção de um modelo de desenvolvimento sustentável e solidário. Constitui-se no Capítulo Brasileiro da Plataforma Interamericana de Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento (PIDHDD).

[www.dhescbrasil.org.br](http://www.dhescbrasil.org.br)

APOIO

**Solidaridad**  
*mêér dan hulp!*