

PARTICIPAÇÃO DOS GRUPOS DE INTERESSE EM ORGANISMOS MULTILATERAIS DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS

Érico Lima de Oliveira.

(Doutorando em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo. Mestre em Ciências pela Universidade de São Paulo e em Direito Internacional pela University College London. Pós-graduado em Estudos Internacionais pela SAIS/Johns Hopkins University. Especialista em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Pará. Defensor Público Federal de 1ª Categoria.)

RESUMO

O presente artigo procura avaliar a atuação dos grupos de interesse (stakeholders) nos organismos multilaterais de proteção aos direitos humanos tais como o Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos com ênfase dada à efetividade de suas ações tomando como exemplo concreto a confecção da Lei Maria da Penha, marco importante na legislação referente à violência de gênero.

Palavras-chave: organismos multilaterais. direitos humanos. lei Maria da Penha.

RESUMEN

El presente trabajo busca evaluar la actuación de los grupos de interés (*stakeholders*) en los organismos multilaterales de protección a los derechos humanos como el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas y la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos con énfasis dada a la efectividad de sus acciones tomando como ejemplo concreto la producción de la Ley Maria da Penha, marco importante en la legislación brasileña referente a la violencia de género.

Palabras clave: organismos multilaterales, derechos humanos, ley Maria da Penha

SUMÁRIO: I. INTRODUÇÃO II. DO SISTEMA GLOBAL DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS III. DA REVISÃO PERIÓDICA UNIVERSAL IV. DA PARTICIPAÇÃO DOS GRUPOS DE INTERESSE V. CONCLUSÃO

Seção I - INTRODUÇÃO

Nas palavras de Anne Binderkratz, Helene Pedersen e Peter Christiansen, “influenciar políticas públicas é a maior razão de ser dos grupos de interesse”¹. Neste sentido, os grupos de interesse são o reflexo do senso coletivo de que o ser humano consegue otimizar seus objetivos quando reunido em grupo. A idéia já estava presente em Aristóteles citado por Olson: “Os homens cumprem sua jornada unidos tendo em vista uma vantagem particular e como meio de prover alguma coisa particular necessária aos propósitos da vida; de maneira semelhante, a associação política parece ter-se constituído originalmente, e continuado a existir, pelas vantagens gerais que traz.”²

Aliando a lógica dos grupos de interesse ao surgimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos, a partir do final da Segunda Guerra Mundial, começamos a perceber o surgimento deste ramo do Direito ao qual visa proteger o ser humano na ordem global. O presente artigo busca explicitar quais os mecanismos estão à disposição da sociedade civil na seara internacional demonstrando a participação dos grupos de interesse em tais mecanismos e responder qual a efetividade desta participação no plano doméstico.

Para tanto, tal trabalho está disposto nas seguintes seções: a Sessão II irá estudar o sistema global de proteção aos direitos humanos, a Sessão III terá como objetivo estudar o mecanismo da Revisão Periódica Universal (RPU) do Conselho de Direitos Humanos e a participação da sociedade civil, a Sessão IV irá analisar a influência destas participações e o consequente resultado prático na seara doméstica. Finalmente a conclusão terá por objetivo responder se há efetividade na participação dos grupos de interesse no mecanismo da RPU nas esferas internacional e doméstica.

1 BINDERKRATZ, Anne S.; CHRISTIANSEN, Peter M.; PEDERSEN, Helene H. “A privileged position? The influence of Business Interests in Government Consultations.” *Journal of Public Administration Research and Theory*, n24, 2014 p.879 (Tradução livre: Influencing public policy is a major reason d’être for interest groups”)

2 ARISTÓTELES, Ética viii 91160a. *apud* OLSON, Mancur. *Alógica da ação coletiva*. São Paulo: EDUSP, 1999 p.148

Seção II – DO SISTEMA GLOBAL DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS

A Comissão dos Direitos Humanos foi criada em 10 de dezembro de 1946 como um órgão subsidiário do Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas (ONU) destinado para a promoção dos direitos humanos tendo entrado em funcionamento em 1947, sendo substituído pelo Conselho de Direitos Humanos diretamente subordinado à Assembleia Geral da ONU³. O Conselho foi constituído através da Resolução 60/251 da Assembleia Geral da ONU que é sua base constitucional e estabelece seu mandato⁴. O estudo do sistema global de proteção aos direitos humanos compreende duas facetas principais: o acesso do indivíduo aos mecanismos internacionais de proteção e procedimentos especiais (aspecto micro) e o mecanismo de revisão periódica universal (aspecto macro).

Em relação ao aspecto micro, o indivíduo pode ingressar no sistema global de proteção aos direitos humanos se legitimando como vítima de violações a direitos humanos e fazer uma comunicação diretamente ao Conselho de Direitos Humanos conforme Resolução 5/1-HRC que em seu item 85 esclarece: *“A complaint procedure is being established to address consistent patterns of Gross and reliably attested violations of all human rights and all fundamental freedom occurring in any part of the world and under any circumstances”*

Assim, a petição será recebida pelo Grupo de Trabalho de Comunicações que fará o exame inicial e caso passe a fase de admissibilidade a petição será levada ao Grupo de Trabalho de Situações que levará o caso ao plenário do Conselho de Direitos Humanos para chamar o Estado à responsabilização, caso necessário.

Sob a perspectiva da governança global, os tratados de direitos humanos concluídos sobre os auspícios das Nações Unidas devem ser efetivados através da lei doméstica dos Estados-parte pois estes não podem invocar dispositivos de sua lei doméstica para não dar efetividade a estes tratados tendo em vista o caráter *erga omnes* das obrigações contidas nestes e o artigo 27 da Convenção de Viena sobre a Lei dos Tratados. Assim, existe uma relação de dependência entre o sistema global de proteção de direitos humanos e a esfera doméstica tendo em vista o acesso do indivíduo ao Conselho de Direitos Humanos.⁵

3 CARVALHO RAMOS, André de. *Curso de direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 284

4 BOYLE, Kevin. The United Nations Human Rights Council, Its special procedures, and its relationship with the treaty bodies: complementarity or competition?. In: *New Institutions for human rights protection*. Cambridge: CUP, 2009, p. 31

5 TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *The access of individuals to international justice*. Oxford: OUP, 2011 p. 82-83

No que se refere ao nível macro, o mecanismo de Revisão Periódica Universal serve precipuamente para chamar os Estados à responsabilidade pelo cumprimento das obrigações ratificadas pelos Estados-membros. O mecanismo “fundado no *peer review* – monitoramento pelos pares – pelo qual um Estado tem a sua situação de direitos humanos submetida à avaliação dos demais membros do Conselho de Direitos Humanos (e também a qualquer outro estado interessado) relatado por três outros Estados (troika)”⁶ é essencialmente político mas também permite a participação da sociedade civil através de organizações não governamentais o que pode gerar um diálogo frutífero na efetividade do regime global de direitos humanos. Exemplo disto foi o relatório dado pelo governo brasileiro na terceira Revisão Periódica Universal: “*In 2012, Brazil accepted 169 recommendations having expressed partial support to ten of them and the impossibility to accept one of them for being incompatible with national legislation*”.⁷

Por mais que, alguns Estados possam servir de uma retórica que venha a mascarar violações de direitos humanos é fato que a estratégia de *naming and shaming* funciona sob uma perspectiva internacional visto que nenhum Estado quer ser visto como violador de direitos humanos na arena global.

Seção III – DA REVISÃO PERIÓDICA UNIVERSAL

A grande inovação que o Conselho de Direitos Humanos trouxe no monitoramento da aplicação e efetivação dos direitos humanos nos Estados foi o mecanismo da revisão periódica universal que não era previsto pela instituição que o procedeu, a Comissão de Direitos Humanos. É bem verdade que “a mera criação do Conselho não muda fundamentalmente, por si só, a maneira como os direitos humanos são garantidos no nível internacional”⁸ e que muitos assuntos relacionados aos procedimentos de proteção aos direitos humanos das Nações Unidas carregam consigo o peso da política.”⁹ No entanto, a ONU como organismo internacional é indubitavelmente um laboratório de produção de direito internacional¹⁰ e a resolução 60/251, base legislativa de criação do Conselho,

6 CARVALHO RAMOS, André de. *Processo internacional dos direitos humanos*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 120.

7 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. National report submitted in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21*Brazil para 2 Acesso em 05 julho 2017

8 BERNAZ, Nadia. The United Nations Human Rights Council, Its special procedures, and its relationship with the treaty bodies: complementarity or competition?. In: *New Institutions for human rights protection*. Cambridge: CUP, 2009, p. 75

9 Ibidem p. 76

10 Ibidem p. 77

estabelece que este órgão deve realizar uma revisão periódica universal baseada em informações objetivas e confiáveis do compromisso de cada Estado de suas obrigações e compromissos em relação aos direitos humanos.¹¹

Conforme a lição de Carvalho Ramos:

“O RPU prevê que todos os Estados da ONU serão avaliados em períodos de quatro a cinco anos, evitando-se a seletividade e os parâmetros dúbios da escolha de um determinado país e não outro. O trâmite é simples e previsto no anexo da Resolução 5/1 do Conselho de Direitos Humanos, de 18 de junho de 2007. De início, cabe ao Estado a ser examinado apresentar relatório nacional oficial ao Conselho de Direitos Humanos sobre a situação geral de direitos humanos em seu território. Após, apresenta-se uma compilação de todas as informações referentes a direitos humanos no Estado examinado constante dos procedimentos especiais do próprio Conselho de Direitos Humanos e demais órgãos internacionais de direitos humanos.

Por fim, as organizações não governamentais e a instituição nacional de direitos humanos podem também apresentar informes e outros documentos relevantes, que serão resumidos por equipe do Alto Comissariado de Direitos Humanos.¹² (grifo nosso)

A Resolução 5/1 é a base institucional para se estudar o mecanismo da revisão periódica universal. Os documentos a serem estudados na RPU são: a) a informação oficial apresentada pelo estado membro acerca da situação dos direitos humanos em seu território; b) compilação preparada pelo Alto Comissariado de Direitos Humanos acerca da situação do Estado avaliado em relação aos principais tratados de direitos humanos e c) informação confiável providenciada por outros organismos relevantes (*stakeholders*) que podem ser tomados em consideração pelo Conselho na revisão.¹³

Conforme a resolução 5/1 do CDH, a revisão será conduzida em um grupo de trabalho presidida pelo Presidente do Conselho e composta pelos 47 estados membros do Conselho, sendo que Estados observadores também poderão participar da sessão

11 GA Res 60/251, 15 Março 2006, para 5 (e)

12 CARVALHO RAMOS. Op. cit. 2014 p 286-287

13 HRC Res 5/1, 18 Junho 2007, para D (1) 15, a, b, c

bem como outras organizações relevantes (*stakeholders*), sendo que um grupo de três países (*troika*) será responsável pela avaliação de cada Estado e o relatório final será submetido ao plenário do Conselho.¹⁴ O estado avaliado e outros membros do Conselho bem como os Estados observadores poderão expressar suas opiniões sobre o resultado final da revisão antes de ser levado à plenário. A mesma oportunidade será dada às organizações e grupos de interesse relevantes (*stakeholders*) de fazer comentários gerais antes da adoção do texto pelo plenário. As recomendações que obtiverem o suporte do Estado avaliado serão identificadas como tais mas aquelas que não obtiverem tal suporte constarão no relatório final a ser apresentado em Plenário.¹⁵ Assim, o resultado da RPU como um mecanismo cooperativo deve ser implementado primeiramente pelo Estado avaliado mas também, quando apropriado, por outras organizações relevantes e grupos de interesse¹⁶.

A República Federativa do Brasil passou por três ciclos de avaliação na Revisão Periódica Universal conduzida pelo Conselho de Direitos Humanos. O terceiro ciclo de avaliações foi iniciado em 05 de maio de 2017 e compreende a implementação das recomendações e evolução geral tomada a partir do segundo ciclo de avaliação realizado no ano de 2012. Para o terceiro ciclo já foram depositados o relatório nacional confeccionado pelo governo brasileiro, a compilação de informações providenciada pelo Alto Comissariado de Direitos Humanos das Nações Unidas e o sumário das informações prestadas pelas organizações relevantes além das questões submetidas pelos Estados ao governo brasileiro.¹⁷

Os grupos de interesse apresentaram ao Conselho de Direitos Humanos várias submissões agrupadas em temas. À título de exemplo listamos algumas delas em três grupos: direitos civis e políticos, direitos econômicos, sociais e culturais e direitos das minorias. No que se refere aos direitos civis e políticos especialmente no direito à vida, liberdade e segurança a Anistia Internacional (AI) notou que o Brasil adotara recomendações para implantar medidas direcionadas para acabar com execuções extrajudiciais por forças de segurança mas que tais execuções pela polícia ainda são constantes especialmente em favelas. Neste passo a CONECTAS afirmou que as execuções policiais somente seriam eliminadas se algumas medidas fossem tomadas tais como independência da polícia científica e das corregedorias, fiscalização da Polícia pelo Ministério Público, reforma do

14 HRC Res 5/1, 18 Junho 2007, para D (2) 18, a, b, c, d 25

15 HRC Res 5/1, 18 Junho 2007, para E (3) 30, 31, 32

16 HRC Res 5/1, 18 Junho 2007, para F 33

17 CONSELHO DOS DIREITOS HUMANOS Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/BRIndex.aspx>> Acesso em: 05 jul 2017

modelo da Polícia Militar e fim dos autos de resistência. No que toca aos direitos econômicos, sociais e culturais várias organizações apontaram violações em direitos a condições favoráveis de trabalho, segurança social, nível adequado de moradia, saúde e educação. Finalmente em relação às minorias, foram apresentadas recomendações em prol de mulheres, crianças, indígenas, pessoas com necessidades especiais migrantes e refugiados.¹⁸

Seção IV – DA PARTICIPAÇÃO DOS GRUPOS DE INTERESSE

David Truman explica que a expressão grupos de interesse se refere a qualquer grupo que tendo por base atitudes comuns faz certas reivindicações a outros grupos na sociedade para o estabelecimento, manutenção ou melhoria de formas de comportamento que são implícitas nestas atitudes. Assim, destas interações entre os grupos surgem as normas¹⁹. Os grupos de interesse agem nos processos legislativos e nas políticas públicas sempre que houver uma oportunidade ou o que John Kingdon chama de janelas para políticas públicas:

“Uma janela aberta para políticas públicas constitui uma oportunidade para que os defensores de uma determinada causa ofereçam suas soluções, ou para chamar atenção para problemas que considerem especiais. De fato, defensores de políticas dentro e fora do governo mantêm suas propostas e suas indicações de problemas sempre prontas, aguardando o surgimento dessas oportunidades. Eles desenvolvem propostas de soluções, por exemplo, e esperam que apareçam os problemas para os quais possam oferecer estas soluções, ou por desdobramentos na arena política dos quais possam tirar vantagem, ou ainda, eles esperam por oportunidades semelhantes para trazer à tona os problemas considerados especiais, como o surgimento de uma nova administração que se preocupe com esses problemas. Esta administração abre uma janela de oportunidade para que eles chamem atenção para os problemas que os preocupam.”²⁰

De fato a revisão periódica universal conduzida pelo Conselho de Direitos Humanos representa a “janela aberta” para que grupos de interesse possam na seara internacional apontar problemas relativos a promoção e efetivação dos direitos humanos no país avaliado. O próprio texto normativo que regulamentou a RPU (Resolução 5/1- HRC) deu a legitimidade para que estes grupos possam participar e cobrar do estado avaliado

18 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/045/56/PDF/G1704556.pdf?OpenElement>> Acesso em 05 jul 2017

19 TRUMAN, David. The governmental process: political interests and public opinion. New York: Knopf, 1951, p. 235.

20 KINGDON, John. Agendas, alternatives, and public policies. New York: Longman, 1995, p.236-237.

as melhorias no que se refere à situação dos direitos humanos. Contudo, resta saber se há efetividade no processo da Revisão Periódica Universal.

Como Kingdon observa “há três famílias de processos no estabelecimento da agenda no governo federal: as pessoas reconhecem problemas, elas geram propostas para mudanças nas políticas públicas e se engajam em atividades políticas tais como campanhas eleitorais e pressão através de lobby”, em suma, resumindo: “as três maiores correntes de processos no governo federal são: (1) reconhecimento de problemas, (2) formação e refinamento de propostas de políticas públicas, (3) política”²¹ Ainda conforme o autor, “uma vez que entendemos estas correntes tomadas separadamente, a chave para entender a mudança da agenda e da política é a junção destas correntes. (...) Um problema é reconhecido, uma solução está disponível, o clima político é propício para mudança e os obstáculos não proíbem ação.”²²

Assim, traduzindo o pensamento de Kingdon para o cenário político global temos que os grupos de interesse reconhecem os problemas, traduzem estes problemas em propostas de políticas públicas e levam tais propostas ao Conselho de Direitos Humanos durante a Revisão Periódica Universal que seria a “janela de oportunidade” para fazer a pressão necessária para que saia um resultado que satisfaça aos stakeholders seja sob a forma de recomendações ou mesmo de postura mais efetiva do Estado avaliado.

De acordo com a teoria realista de relações internacionais, os direitos humanos não têm lugar em um sistema anárquico uma vez que os interesses nacionais podem se contrapor à promoção dos direitos humanos e tais interesses são primordiais para o Estado. Em contrapartida, para a teoria liberal os direitos humanos são uma extensão do direito natural e os Estados têm o dever moral de protegê-los sendo que os regimes de direitos humanos (a exemplo do regime global de proteção) e as instituições são vitais para o monitoramento dos Estados em relação à proteção destes direitos que por sua vez esta intrinsecamente ligada à promoção da democracia e da boa governança.²³

A teoria construtivista por outro lado entende que a base dos direitos humanos é o consenso que existe entre atores (os grupos de interesse) e as instituições na sociedade internacional, sendo fruto não de um direito natural mas sim de um compromisso entre os grupos de interesse, os Estados e as instituições. Renega-se aqui a primazia do interesse nacional advogado pelos realistas uma vez que o verdadeiro interesse é fruto

21 KINGDON, John op cit p. 87

22 Ibidem p. 88

23 GOODHART, Michael. Human rights: theory and practice. 3 ed. Oxford: Oxford University Press, 2016, p. 48.

dos valores de um Estado. Assim, o Estado protetor dos direitos humanos na seara doméstica também o será na seara internacional.²⁴

Deste modo, os grupos de interesse tais como a Anistia Internacional se tornam vitais para a construção dos direitos humanos na seara global afastando a crença realista de que somente os Estados são os únicos atores importantes nas relações internacionais visto que estas organizações desempenham duas funções: a) comunicar violações de direitos humanos para a mídia; b) monitorar a implementação dos direitos humanos no Estado signatário de tratados internacionais de direitos humanos. Assim, essas organizações adotam a técnica do naming and shaming para Estados que apresentam violações maciças aos direitos humanos, ou seja expor o Estado violador de direitos humanos na seara internacional até que o governo daquele Estado se pronuncie de algum modo para a comunidade global.

A técnica do naming and shaming guarda intrínseca relação com a técnica de confecção de normas internacionais de proteção aos direitos humanos chamada de norma em cascata (norm cascade) que tem cinco fases: a) repressão pelo Estado de grupos de oposição; b) comunicação dos grupos de interesse de violação de direitos humanos por parte do Estado; c) concessão por parte do governo devido ao naming and shaming do nome do Estado operado na seara internacional por parte dos grupos de interesse; d) esforço por parte do governo de se submeter às normas internacionais de direitos humanos; e) edificação jurídico-institucional por parte do Estado de órgãos de monitoramento e leis visando proteger os direitos humanos no âmbito doméstico.²⁵

Logicamente esta teoria é imaginada pelos construtivistas como algo de médio a longo prazo. No entanto, por mais que, alguns Estados possam servir de uma retórica que venha a mascarar graves violações de direitos humanos é fato que a estratégia de naming and shaming funciona sob uma perspectiva internacional visto que nenhum Estado quer ser visto como violador de direitos humanos na arena global. A participação dos grupos de interesse neste caso é vital não somente porque ajuda a construir as normas de direitos humanos que servirão de balizas para o Estado se guiar na seara internacional como também fiscaliza o cumprimento destas normas. O acesso ao sistema internacional garante a tais grupos de interesse uma interlocução privilegiada para tais funções de confecção e monitoramento das normas.

Ainda assim, o regime internacional de proteção ainda é falho no que toca a reais sanções que possam ser advindas do descumprimento das normas se compararmos

24 GOODHART, Michael op. cit. p. 48

25 Ibidem p. 49

a outros regimes como, por exemplo, o regime do comércio internacional no qual a Organização Mundial do Comércio (OMC) estabelece um rígido procedimento no caso de descumprimento de suas normas conforme o Anexo II do Acordo da OMC. Ainda há no caso do regime de proteção aos direitos humanos um estágio anterior, ou seja, não há muito o que se fazer além da estratégia do naming and shaming e da participação dos grupos de interesse.

Neste passo, a teoria do “subproduto” e dos grandes grupos de pressão não se aplique aos grupos de interesse que advogam pelo estabelecimento, manutenção ou melhoria dos direitos humanos visto que “os lobbies dos grandes grupos econômicos são um subproduto de organizações que têm a capacidade de “mobilizar” um grupo latente com “incentivos seletivos.”²⁶ Esta lógica também se aplica aos foros internacionais sendo que os lobbies dos Estados nada mais refletem que a mobilização dos grandes grupos empresariais na arena global. Neste sentido Olson explica que “as únicas organizações que têm “incentivos seletivos” disponíveis são aquelas que têm autoridade e capacidade para serem coercitivas, ou que têm uma fonte de incentivos positivos que podem oferecer aos indivíduos de um grupo latente.”²⁷ Em outras palavras, no sistema de comércio internacional, os grupos de interesse têm musculatura suficiente para que suas demandas cheguem ao governo e o Estado, por conseguinte se torne porta-voz destas demandas na seara internacional.

No que toca à proteção dos direitos humanos, a teoria do subproduto já não funciona a contento visto “que ela não é especialmente útil no estudo de alguns outros lobbies não-econômicos”²⁸ já que outros fatores de cunho social, político, religioso ou filantrópico. Parece ser este o caso dos grupos de interesse que advogam por direitos humanos na seara doméstica e internacional. Ainda assim, mesmo na seara dos direitos humanos os grupos de interesse formam “uma ampla rede que liga desde os movimentos locais até as organizações nacionais que funcionam como ponta de lança de interlocução com autoridades políticas ou mesmo órgãos internacionais”²⁹. Assim, os grupos de interesse e suas relações de cooperação e oposição em políticas públicas podem alcançar maior ou menor resultado nas arenas políticas domésticas ou internacionais a depender do tamanho da sua influência “em rede”.³⁰

26 OLSON, Mancur. op. cit. p. 148

27 OLSON, Mancur op. cit. p. 148

28 Ibidem p. 174

29 CESÁRIO, Pablo S. “Redes de influência no Congresso Nacional: como se articulam os principais grupos de interesse”. Revista de Sociologia e Política, Vol. 24, N. 59, 2016 p. 109

30 Ibidem p. 121

Para medir o tamanho da influência que um certo grupo de interesse possui, Pablo Cesário propõe que se estude a centralidade de uma rede baseada no acesso do grupo de interesse ao foro político. O autor se utiliza do exemplo do acesso ao parlamento brasileiro contudo podemos adaptá-lo a um determinado foro internacional. Assim, o autor usa três matrizes para mensurar a influência de um grupo de interesse: a) ligações (degrees) que cada grupo de interesse possui. Quanto maior o número de ligações pode-se dizer que o grupo possui mais prestígio e, por conseguinte, é mais influente; b) proximidade (closeness) de um grupo de interesse com outros grupos eliminando intermediários e se tornando uma referência em determinado campo; c) possibilidade de intermediação política (betweenness) entre nós ou posições políticas antagônicas servindo assim como broker entre grupos de interesse com o objetivo de realizar acordos ou mesmo evitar arestas entre grupos.³¹

Um exemplo bem sucedido de ação de um grupo de interesse em um foro político internacional com repercussões na seara doméstica foi a adoção da Lei 11.340, de 07 de Agosto de 2006 que cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8o do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher que nasceu de recomendações feitas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos no Caso 12.051 nos seguintes termos:

- a) Prosseguir e intensificar o processo de reforma que evite a tolerância estatal e o tratamento discriminatório com respeito à violência doméstica contra mulheres no Brasil. A Comissão recomenda particularmente o seguinte:
- b) Simplificar os procedimentos judiciais penais a fim de que possa ser reduzido o tempo processual, sem afetar os direitos e garantias de devido processo;
- c) O estabelecimento de formas alternativas às judiciais, rápidas e efetivas de solução de conflitos intrafamiliares, bem como de sensibilização com respeito à sua gravidade e às consequências penais que gera;
- d) Multiplicar o número de delegacias policiais especiais para a defesa dos direitos da mulher e dotá-las dos recursos especiais necessários à efetiva tramitação e investigação de todas as denúncias de violência doméstica, bem como prestar apoio ao Ministério Público na preparação de seus informes judiciais.³²

31 CESÁRIO, Pablo S op. cit. p. 122

32 ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Caso 12.051 Méritos . Disponível em: <<https://www.cidh.oas.org/annualrep/2000port/12051.htm>>. Acesso em: 06 jul 2017

A Lei Maria da Penha como ficou conhecida a Lei 11.340/2006 não somente criou procedimentos específicos em casos de violência contra mulher como também criou os chamados Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, órgãos destinados ao processamento de casos desta natureza. A recomendação da Comissão Interamericana foi fundamental para a aprovação desta política pública manifestada através do instrumento legislativo. No entanto, o caso só foi levado à Comissão pela ação de grupos de interesse específicos, quais sejam, o Centro pela Justiça e pelo Direito Internacional (CEJIL) e pelo Comitê Latino-Americano de Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM) que resultou nas recomendações retro feitas ao governo brasileiro.

Assim, os grupos de interesse que advogam pela proteção aos direitos humanos têm como opositores comuns o Estado e outros atores não-estatais. No entanto, o Estado é o ator que responderá pela violação a direitos humanos nos foros políticos internacionais como no caso do CDH e da CIDH. Assim, para que uma articulação política de um grupo de interesse no campo dos direitos humanos com todas as suas limitações seja bem sucedido na esfera internacional é necessário mensurar que tal grupo tenha ligações suficientes com outros grupos (degrees) gerando a proximidade necessária (closeness) afim de que se torne uma referência respeitada naquele campo para que possa enfim levar uma causa a um foro político internacional com possibilidades reais de produzir efeitos concretos na esfera doméstica de um determinado Estado no que toca à proteção dos direitos humanos.

Seção V – CONCLUSÃO

Com base nos autores aqui apontados, observa-se que a atuação dos grupos de interesse no que toca à promoção e efetivação na esfera internacional com reflexos na arena doméstica faz diferença sobretudo na confecção de recomendações feitas pelos órgãos internacionais de proteção e no monitoramento (fiscalização) de tais normas. É bem verdade que o regime de proteção internacional aos direitos humanos carece de uma maior efetividade e, sobretudo de maiores mecanismos sancionatórios além da técnica do naming and shaming. No entanto, percebe-se o quanto se avançou no regime a partir da segunda metade do século XX quando a comunidade global resolveu colocar definitivamente a questão dos direitos humanos na agenda política internacional. Neste sentido, o fato de atores não estatais como os grupos de interesse terem voz na esfera global já é um grande avanço em se tratando de advocacy relacionada a temas não-econômicas na qual a teoria do subproduto não encontra muita ressonância.

O que se observa nos dias atuais é que o edifício jurídico-institucional montado para garantir a implementação e melhoria dos direitos humanos já existe e neste espaço político atores estatais e não-estatais encontram a margem de manobra para implementar suas agendas dentro dos seus respectivos campos de atuação. A efetividade de fato no mecanismo da Revisão Periódica Universal reside na participação efetiva dos grupos de interesse em tecer recomendações aos Estados combinada à posterior fiscalização. Muito embora não existam sanções econômicas diretas envolvidas no descumprimento de recomendações do Conselho de Direitos Humanos é igualmente verdadeiro que os Estados não querem ser vistos como violadores de direitos humanos uma vez que isso pode gerar repercussões no âmbito de suas relações bilaterais ou multilaterais, inclusive de âmbito econômico e aí se localiza o verdadeiro interesse nacional: não ser objeto de críticas que possam prejudicar a imagem do Estado na arena global. Longe de ser ideal, o regime de proteção já representa um grande avanço no histórico de proteção aos direitos humanos e a contribuição dos grupos de interesse é fundamental para a consolidação desse processo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BINDERKRATZ, Anne S.; CHRISTIANSEN, Peter M.; PEDERSEN, Helene H. “A privileged position? The influence of Business Interests in Government Consultations.” *Journal of Public Administration Research and Theory*, n 24, 2014

BOYLE, Kevin. (ed) *New Institutions for human rights protection*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009

CARVALHO RAMOS, André de. *Processo internacional dos direitos humanos*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CARVALHO RAMOS, André de. *Curso de direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2014.

CESÁRIO, Pablo S. “Redes de influência no Congresso Nacional: como se articulam os principais grupos de interesse”. *Revista de Sociologia e Política*, Vol. 24, N. 59, 2016

CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS. HRC Res 5/1, 18 Junho 2007

GOODHART, Michael. Human rights: theory and practice. 3 ed. Oxford: Oxford University Press, 2016

KINGDON, John. Agendas, alternatives, and public policies. New York: Longman, 1995

OLSON, Mancur. A lógica da ação coletiva. São Paulo: EDUSP, 1999

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. GA Res 60/251, 15 Março 2006

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. The access of individuals to international justice. Oxford: OUP. 2011

TRUMAN, David. The governmental process: political interests and public opinion. New York: Knopf, 1951

SÍTIOS ELETRÔNICOS

CONSELHO DOS DIREITOS HUMANOS Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/BRIndex.aspx>>

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Caso 12.051 Méritos. Disponível em: <<https://www.cidh.oas.org/annualrep/2000port/12051.htm>>.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/045/56/PDF/G1704556.pdf?OpenElement>>