

ANÁLISE DO ARTIGO 33 DA CONVENÇÃO DA ONU: O PAPEL CRUCIAL DA IMPLEMENTAÇÃO E DO MONITORAMENTO NACIONAIS

Luis Fernando Astorga Gatjens

1 Introdução

Depois de ratificada a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD), seria possível esperar que, em geral, os países da América Latina dessem início ao planejamento de políticas, programas e ações voltadas a implementar seus dispositivos. Infelizmente, este não é o caso. A tendência geral é considerar a CDPD apenas como um referencial, como uma carta de intenções e uma promessa retórica, dispensando, portanto, o planejamento de medidas efetivas para sua implementação.

Não obstante, o comprometimento com a implementação da Convenção deveria se traduzir, em primeiríssimo lugar, no cumprimento do que dispõe o artigo 33, parte fundamental do texto (NACIONES UNIDAS, 2006); tal dispositivo trata da implementação da Convenção no âmbito nacional e do monitoramento desta por parte do Estado e da sociedade civil.

Por essa razão, algumas organizações de pessoas com deficiência da América Latina, que defendem a implementação e monitoramento da CDPD, têm dado enorme ênfase a iniciativas voltadas a implementar o artigo 33. Aos Estados e Governos poderia ser dito: diga-me o que tem feito com relação ao artigo 33 em medidas para implementar e monitorar a Convenção e eu te direi quem tu és, em face de seu compromisso com a Convenção e com o avanço dos direitos de pessoas com deficiência.

Pode-se vislumbrar a mesma importância dada a este dispositivo no trabalho do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH),* o qual, em 2009, elaborou um relatório temático sobre o artigo 33, depois de promover uma consulta ampla entre os Estados, organizações da sociedade civil e especialistas independentes. Esse relatório temático oferece uma série de

* Estudio temático preparado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la estructura y la función de los mecanismos nacionales de aplicación y vigilancia del cumplimiento de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (NACIONES UNIDAS, 2009, para. 17).

recomendações acerca das ações e medidas que devem ser adotadas pelos países, para que o mencionado artigo seja implementado de maneira satisfatória.

Antes da análise que faremos a seguir, cabe ressaltar que este instrumento internacional é o primeiro a tratar, de maneira ampla, do tema da implementação e monitoramento no âmbito doméstico dos Estados Partes. Nenhum dos tratados anteriores do sistema de direitos humanos da ONU apresenta dispositivo equivalente; com a parcial exceção apenas do dispositivo incluído no Protocolo Facultativo à Convenção contra Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (artigo 3º), o qual obriga a todos os Estados que ratificaram o protocolo a estabelecer, designar ou manter um “mecanismo nacional de prevenção”. O Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e outros tratados temáticos se concentram no monitoramento e acompanhamento em âmbito internacional.

Cabe mencionar aqui o relatório temático elaborado pelo ACNUDH, o qual destacou a importância do monitoramento:

Em todos os tratados de direitos humanos, a obrigação de implementar o instrumento em questão está estritamente vinculada à questão do monitoramento. O monitoramento do cumprimento dos tratados de direitos humanos não somente é necessário para avaliar se medidas necessárias para implementar o tratado tem sido adotadas e implementadas, mas também para avaliar seus resultados e, portanto, proporcionar informações necessárias para sua implementação. Os mecanismos de monitoramento do cumprimento de obrigações em direitos humanos fomentam a prestação de contas e, a longo prazo, melhoram a capacidade dos Estados Partes aos tratados de cumprir os compromissos e obrigações derivados destes tratados.

(NACIONES UNIDAS, 2009)

Na CDPD, uma ênfase ainda maior é dada ao trabalho de monitoramento, uma vez que esta inclui dois âmbitos: internacional e nacional.

No âmbito internacional, não resta dúvida de que o Comitê Internacional estabelecido pelo artigo 34 da CDPD desempenha um papel crucial. Em primeiro lugar, o Comitê propõe diretrizes para os Estados Partes sobre os relatórios que estes devem elaborar e submeter e, em segundo lugar, analisa os relatórios apresentados e apresenta seus comentários e recomendações ao Estado. Vale ressaltar que as diretrizes emitidas pelo Comitê para o primeiro ciclo de relatórios a serem apresentados pelos Estados são bem rigorosas e buscam evitar a elaboração de relatórios genéricos, superficiais e que procuram apresentar um quadro extremamente positivo da situação dos direitos de pessoas com deficiência no respectivo Estado. Deve-se ficar atento para que governos e seus ministérios de relações exteriores respeitem essas diretrizes, embora alguns países que já submeteram seu relatório tenham apresentado um relatório seguindo a sua própria estrutura e sem o rigor exigido pelas diretrizes.

Há outro procedimento de monitoramento internacional também exercido pelo Comitê. Este procedimento, no entanto, exige necessariamente que o Estado tenha ratificado o protocolo adicional. Depois de cumprido este pré-requisito, podem ser apresentadas comunicações (denúncias) de violações de direitos de pessoas com deficiência depois de esgotados os recursos internos e, caso a comunicação ou denúncia

seja admitida, o Comitê pode iniciar uma investigação a respeito. Este mecanismo de monitoramento pode ser bastante eficaz, já que exerce uma pressão internacional considerável contra os Estados, que, em geral, não querem ser submetidos a tal escrutínio e toda a informação relacionada com este processo.

O outro nível de monitoramento ocorre no âmbito nacional e é estabelecido pelo artigo 33, o qual, a seguir, é objeto de análise deste trabalho.

2 O artigo 33 e a implementação da Convenção

De forma geral, o artigo 33 da CDPD é dividido em três partes:

1. Mecanismo de implementação e coordenação no âmbito do Executivo ou governo;
2. Mecanismo de monitoramento e supervisão por intermédio de uma ou mais instituições do Estado em conformidade com os Princípios de Paris;
3. Monitoramento realizado por organizações da sociedade civil (em geral, ONGs e, em particular, organizações de pessoas com deficiência).

2.1 *Instituição pública responsável por promover a implementação do tratado*

De acordo com o inciso 1 do artigo 33 da CDPD (NACIONES UNIDAS, 2006):

Os Estados Partes, de acordo com seu sistema organizacional, designarão um ou mais de um ponto focal no âmbito do Governo para assuntos relacionados com a implementação da presente Convenção e darão a devida consideração ao estabelecimento ou designação de um mecanismo de coordenação no âmbito do Governo, a fim de facilitar ações correlatas nos diferentes setores e níveis.

Em primeiro lugar, deve-se ressaltar que este inciso procura assegurar a implementação do tratado e possui dois componentes – por um lado, estabelece a obrigação dos Estados Partes de encarregar uma ou mais instituições governamentais com a tarefa de implementar a CDPD e, por outro lado, no que se aproxima mais a uma sugestão ou recomendação, indica que o Estado deve estabelecer ou designar um mecanismo de coordenação para facilitar a adoção de medidas relacionadas com a Convenção.

No que diz respeito à designação de uma entidade do governo para promover a implementação da Convenção, há duas opções – que esta tarefa seja encarregada a uma ou a mais de uma instituição. Claro está que isto dependerá das características do Estado Parte, como indicado no inciso 1, o qual estabelece que a designação dessa instituição deverá ocorrer “de acordo com seu sistema organizacional”. No caso de Estados de grande extensão, com estrutura federativa, talvez faça sentido designar diversas instituições para essa tarefa, embora para a maioria dos países da América Latina (relativamente pequenos ou de médio porte), é aconselhável que o Estado Parte designe apenas um órgão do Estado para essa função.

Imediatamente, a seguinte questão vem a nossa mente: “Quais características deve ter esse órgão público para que cumpra, eficaz e eficientemente, a tarefa a que fora investido no que diz respeito à aplicação do tratado?”

Vejam algumas das condições necessárias para tanto:

- Em primeiro lugar, o órgão responsável por essa tarefa deve compor a estrutura do governo ou fazer parte do Executivo, principal responsável pela implementação da CDPD (mesmo estando conscientes de que o Legislativo e o Judiciário também possuem obrigações decorrentes de certos dispositivos do tratado, como harmonização legislativa e fornecimento de serviços eficazes de acesso à justiça, respectivamente). Ademais, designar um órgão específico do âmbito do Executivo é importante “para evitar dispersar a responsabilidade entre órgãos do governo...”, como fora ressaltado pelo ACNUDH no relatório referido acima (NACIONES UNIDAS, 2009);
- Em segundo lugar, esse órgão deve pertencer a uma das instâncias centrais do governo (por exemplo, um Ministério, ou Secretaria da Presidência ou a própria Presidência da República) com competência para emitir instruções e políticas que influenciem outros ministérios ou instituições do governo. Em alguns países, alega-se que esse órgão deveria ser dotado de força política e institucional para que possa de fato coordenar a implementação dos direitos das pessoas com deficiência. Esse órgão não deveria integrar o Ministério de Saúde (particularmente associado ao modelo médico, o qual trata pessoas com deficiência como pacientes), ou o Ministério de Assistência Social (o qual tende a considerar as pessoas com deficiência como objetos de um sistema de assistencialismo), bem como não deveria pertencer ao Ministério do Trabalho, o qual lidaria somente com uma necessidade das pessoas com deficiência, a laboral;
- Em terceiro lugar, essa instituição deve ser dotada de recursos humanos, equipamentos e orçamento necessários para realizar suas atividades. Essa instituição, ao invés de fornecer serviços diretamente às pessoas com deficiência, deveria criar as condições para tanto e assegurar que outras instituições ofereçam os serviços necessários de maneira transversal, inclusiva e levando em consideração as necessidades específicas das pessoas com deficiência. Neste sentido, pode-se afirmar que a instituição encarregada dessa tarefa deveria promover o desenvolvimento inclusivo, no âmbito dos direitos das pessoas com deficiência;
- Em quarto lugar, esse órgão deve desempenhar um papel de coordenação bastante ativo junto com outros órgãos do governo responsáveis pela implementação da Convenção, no desenvolvimento de políticas, programas, projetos e ações dentro de suas respectivas áreas de atuação. Recomenda-se que essa coordenação interinstitucional seja adotada por tal instituição, já que se trata de um organismo responsável por cooperar – com base em sua especialidade no tema – com outros órgãos do governo, conforme recomendado na segunda parte do inciso 1;
- Em quinto lugar, ao desempenhar suas funções, a direção e a equipe dessa instituição encarregada de promover a implementação da Convenção devem basear suas atividades no modelo social de deficiência; eles devem conhecer a fundo os direitos das pessoas com deficiência (incluindo a CDPD e outras

normas nacionais ou internacionais vigentes no Estado Parte), bem como devem ser especialistas no desenvolvimento de políticas sociais inclusivas próprias do modelo social para que eles possam melhor orientar e assessorar a instituição;

- Em sexto lugar, a instituição deve estar aberta à coordenação e consulta com outras organizações de pessoas com deficiência, além de ser aconselhável que esta conte, entre seus dirigentes e equipe, com pessoas com deficiência empoderadas social e politicamente;
- Em sétimo lugar, essa instituição deve estar aberta a colaborar e receber, de maneira construtiva, críticas e comentários de outras instituições ou mecanismos de monitoramento estabelecidos em conformidade com o inciso 2 do próprio artigo 33.

Embora seja possível estabelecer outros pré-requisitos ou condições a serem preenchidas pelo órgão do governo designado para essa tarefa, as características expressas acima já apresentam um perfil básico desta instituição. Cada país, de acordo com a sua própria história e instituições, pode oferecer diferentes modelos para o órgão a ser encarregado da tarefa vital de promover a implementação da Convenção.

Atualmente, muitos órgãos do governo, com base em uma visão degradante e discriminatória contra pessoas com deficiência, desenvolvem atividades de caridade e assistencialismo que possuem pouco impacto sobre as condições de vida das pessoas com deficiência. Ou ainda com base em uma perspectiva de direitos humanos, pode-se dizer que certas instituições do governo desenvolvem atividades que criam as condições que dão ensejo a violações dos direitos das pessoas com deficiência ou os violam diretamente. Isto se deve ao desconhecimento generalizado do fato de que pessoas com deficiência são sujeitas de direitos e, portanto, não deveriam ser objeto de caridade pública ou privada.

Nesse sentido, a CDPD deveria constituir um divisor de águas na história do mundo e do país em questão. Isto requer diretrizes, assistência e monitoramento consistente e claro. Entre todos os outros órgãos do Estado, este papel deve ser desempenhado pela instituição a que se refere o inciso 1 do artigo 33, descrita aqui com base nas condições que devem ser por ela preenchidas.. Tal instituição deve desempenhar suas atividades em conformidade com o marco de direitos humanos e desenvolvimento social, com vistas a prevenir que a implementação da Convenção se dê por meio de mudanças puramente cosméticas onde o assistencialismo (ou, pior, caridade) praticado pelo governo continuaria a guiar as políticas públicas sobre deficiência.

No que diz respeito à atividade de supervisão a ser exercida por essa instituição, não há de se confundir o papel desta em promover e coordenar a implementação da Convenção com o monitoramento que deve ser exercido pela instituição ou mecanismo nacional de direitos humanos, descrito no inciso 2 do artigo 33. Neste caso, o monitoramento procura assegurar que políticas públicas (transversais e inclusivas) sejam implementadas de maneira adequada em conformidade com a Convenção. Trata-se do monitoramento e controle operacional, visto a partir da perspectiva do órgão especialista no tema designado para promover – de maneira coordenada – políticas públicas e programas inclusivos.

Como bem ressaltado pelo ACNUDH no relatório citado acima (NACIONES UNIDAS, 2009):

Na maioria dos Estados, já há instituições que centralizam no âmbito nacional questões referentes à deficiência, inclusive em função da aplicação das Normas Uniformes sobre Igualdade de Oportunidades para Pessoas com Deficiência. Neste sentido, implementar o artigo 33, inciso 1, pode demandar que o Estado Parte reforme as estruturas existentes, ao invés de criar novos órgãos.

Na América Latina, essa obrigação tem sido desempenhada por Conselhos Nacionais de Deficiência ou órgãos similares.

Alguns países da América Latina que já iniciaram a discussão para designar qual instituição pública ficaria responsável por esta tarefa, propuseram que fossem os conselhos nacionais de deficiência. Ao analisar essa possibilidade, a primeira questão a ser considerada é verificar se o Conselho Nacional de Deficiência do país em questão preenche os pré-requisitos necessários para desempenhar o mandato crucial de promover eficaz e efetivamente a implementação da Convenção. O mais provável é que se chegue à conclusão de que este não é (na maioria) o caso, levando-se em consideração a limitada influência política e pequeno peso que essas organizações possuem dentro da atual estrutura estatal dos países da região.

Desta forma, não se deve de antemão descartar a possibilidade de que os conselhos nacionais de deficiência sejam encarregados de desempenhar esta tarefa, desde que eles sejam investidos de maior poder de influência política e recebam os recursos necessários para tanto. No entanto, tal decisão não deveria emanar do governo ou do Executivo, mas derivar de um ato do Poder Legislativo claramente sinalizando tal fortalecimento institucional.

Cabe refletir sobre como o Estado Parte à CDPD deve designar a instituição responsável por “assuntos relacionados com a implementação da presente Convenção”. Uma possibilidade que imediatamente vem à mente é o próprio governo indicar tal instituição por meio de um decreto executivo ou outro mecanismo de tomada de decisão. Tal opção apresenta uma falha que requer séria consideração: o governo que emite esta decisão pode ser substituído, nas próximas eleições, por outra administração que possui uma visão bem distinta sobre como lidar com os direitos das pessoas com deficiência e sobre qual instituição deveria ser responsável por promover a implementação da Convenção. Isto cria situações de instabilidade e pode levar à revisão da decisão tomada, com efeitos nocivos para a implementação da CDPD. Portanto, aconselha-se que a designação da instituição responsável por coordenar a implementação da Convenção seja produto de um ato do Poder Legislativo, não apenas indicando qual a instituição designada, mas também a revestindo com o poder político e recursos necessários para desempenhar satisfatoriamente sua tarefa.

Esse é um tema importante que deve ser analisado por organizações de pessoas com deficiência e órgãos públicos hoje responsáveis por trabalhar com temas relacionados com deficiência e, em particular, conselhos nacionais de deficiência. Submeter a proposta de lei ao Legislativo (seja unicameral ou bicameral) oferece maior segurança institucional no que diz respeito ao órgão designado, bem como abre espaço para que os direitos das pessoas com deficiência sejam vistos não como uma política pontual (ou contingente) de um governo, mas sim uma política de estado.

Outra questão a ser considerada é o fato de que os países tendem a postergar

indefinidamente a decisão de designar a instituição responsável. Até o momento, isto é o que tem ocorrido, já que os Estados Partes na região, depois de dois ou três anos de ratificado o tratado, ainda não iniciaram o processo de designar esse organismo. Este é um mau sintoma que aparenta indicar que há pouca conscientização sobre a situação dos direitos das pessoas com deficiência e sobre o que os países deveriam fazer para modificar esta situação. No que diz respeito aos direitos das pessoas com deficiência, os Estados da região, em geral, acumularam uma dívida enorme que somente pode começar a ser quitada a partir do comprometimento firme com a implementação da Convenção. O primeiro passo essencial é designar a instituição responsável por promover tal implementação.

Um último aspecto a ser considerado é os Estados começarem a presumir que os conselhos nacionais de deficiência devem desempenhar tal atividade sem qualquer processo formal e sério de designação da instituição encarregada por promover a implementação da Convenção. Essa possibilidade é muito nociva porque passa a mensagem para as pessoas com deficiência e para a sociedade em geral de que, apesar de ratificar a CDPD, tudo continuará o mesmo. Além disso, indica quemesmo depois de alguns anos, ao se fazer um balanço da implementação do tratado, chegar-se-á à conclusão de que a Convenção é apenas mais um importante instrumento com efeito limitado ou nulo.

2.2 Coordenação interinstitucional para implementação da Convenção

Na segunda parte do artigo 33, inciso 1, a CDPD faz uma recomendação perspicaz: estabelecer ou designar “um mecanismo de coordenação no âmbito do Governo, a fim de facilitar ações correlatas nos diferentes setores e níveis” (NACIONES UNIDAS, 2006). Essa coordenação entre diferentes órgãos é uma condição necessária para que a Convenção seja implementada em todos os setores e em diversas instâncias do aparato estatal.

A implementação da Convenção pressupõe necessariamente o desenvolvimento e execução de políticas públicas e programas inclusivos e aplicados de maneira transversal em todas as instituições públicas, particularmente aquelas que atendem diretamente a pessoas com deficiência, como os ministérios de educação pública, saúde, trabalho, moradia, transporte, comunicação ou informação, entre outros.

Faz-se necessário, ademais, que a instituição pública responsável pela tarefa desafiadora de promover a implementação da Convenção funcione como um “ponto focal”, como definido pelo estudo do ACNUDH, mencionado acima (NACIONES UNIDAS, 2009). Obviamente, esse ponto focal, fonte de políticas públicas inclusivas, deve contar com a cooperação de instituições ou ministérios correspondentes, os quais ficarão responsáveis por elaborar e executar suas respectivas políticas públicas.

Neste momento, cabe diferenciar a coordenação política que deve ser realizada nas instâncias centrais de poder, a qual deveria ficar sob responsabilidade do órgão público indicado pelo governo, uma vez que requer certo grau de coordenação operacional interinstitucional. Tal coordenação deveria, por um lado, envolver equipes da instituição pública designada para promover a implementação da Convenção e, por outro, os pontos focais de cada órgão do governo responsável por elaborar os

respectivos programas públicos por meio dos quais os dispositivos da Convenção serão implementados em cada área do Estado.

Há, ainda, outro tema a ser considerado com relação aos pontos focais das instituições que compõem o governo central (ou federal). Em Estados de pequenas dimensões, é possível que os pontos focais dentro dos ministérios consigam sozinhos atender à necessidade institucional. Isso ocorrerá se eles forem capazes de também coordenar atividades no âmbito municipal, onde as pessoas com deficiência vivem. Não obstante, nos “Estados com múltiplos níveis de governo” (como definido pelo estudo realizado pelo ACNUDH), provavelmente será necessário designar “pontos focais [...] no âmbito local, regional e nacional/federal” (NACIONES UNIDAS, 2009).

3 Monitoramento pelo Estado

Examinaremos agora a segunda parte do artigo 33 da CDPD. Esta é composta por dois parágrafos que estabelecem o seguinte (NACIONES UNIDAS, 2006):

Os Estados Partes, em conformidade com seus sistemas jurídico e administrativo, manterão, fortalecerão, designarão ou estabelecerão estrutura, incluindo um ou mais de um mecanismo independente, de maneira apropriada, para promover, proteger e monitorar a implementação da presente Convenção. Ao designar ou estabelecer tal mecanismo, os Estados Partes levarão em conta os princípios relativos ao status e funcionamento das instituições nacionais de proteção e promoção de direitos humanos.

A sociedade civil e, particularmente, as pessoas com deficiência e suas organizações representativas serão envolvidas e participarão plenamente no processo de monitoramento.

A condição fundamental para que esse mecanismo ou instituição do Estado possa cumprir com seu papel de monitoramento e supervisão da situação dos direitos das pessoas com deficiência e, mais especificamente, da implementação da Convenção, é que ele seja independente.

Neste sentido, seria um erro encarregar a mesma instituição da tarefa de promover a implementação da Convenção e, ao mesmo tempo, monitorar o cumprimento pelo Estado dos direitos das pessoas com deficiência, incluindo aqueles derivados da CDPD. Se isto ocorrer, tal órgão do Estado seria, ao mesmo tempo, juiz e autor das funções que desempenha.

A instituição mencionada no artigo 33, inciso 1, deve promover e coordenar todas as atividades relacionadas com a implementação da Convenção. Isto significa cumprir duas funções principais, entre outras tarefas: orientar e auxiliar a elaboração e desenvolvimento de políticas públicas transversais e inclusivas nas instituições públicas, particularmente aquelas que atendam as necessidades das pessoas com deficiências, bem como monitorar seu cumprimento, no âmbito operacional. Esse trabalho de monitoramento é diferente daquele a ser exercido pela instituição (ou instituições) responsável pelo monitoramento independente. Esta última adota uma diferente perspectiva: foca em como o Estado e suas instituições têm cumprido suas obrigações decorrentes dos direitos das pessoas com deficiência, em particular o disposto na CDPD.

A responsabilidade de proteger, promover e monitorar os direitos das pessoas

com deficiência, conforme estabelecido pelo artigo 33, inciso 2, da Convenção deveria recair sobre uma ou mais instituições independentes. Isto é o que o segundo parágrafo se refere ao indicar que os Estados Partes, ao elaborarem tal mecanismo, devem levar em consideração os “princípios relativos ao status e funcionamento das instituições nacionais de proteção e promoção dos direitos humanos” (UNITED NATIONS, 2006).

Tais princípios são os “Princípios de Paris”, adotados pela Assembleia Geral da ONU em 20 de dezembro de 1992 e que têm se tornado a principal diretriz para instituições de direitos humanos estabelecidas em diversos países depois de sua adoção. Eles foram elaborados e propostos pelas próprias instituições nacionais de direitos humanos, em conjunto com representantes dos Estados, da ONU, de órgãos formados por especialistas, instâncias intergovernamentais e organizações não-governamentais. Este grupo diverso se reuniu em Paris em outubro de 1991, em uma conferência organizada pelo Centro Dinamarquês de Direitos Humanos.

Os Princípios de Paris são, por natureza, amplos e gerais. Eles foram elaborados desta forma para que possam ser seguidos por um leque amplo de instituições nacionais de direitos humanos, independentemente de suas diversas missões, estruturas organizacionais e planos de ação. O aspecto mais importante desses princípios é que eles definem uma série de requisitos jurídicos mínimos que uma instituição nacional de direitos humanos deve seguir para ser considerada como tal. Eles se concentram em três âmbitos; a saber: (i) competência e responsabilidades destas instituições nacionais, (2) pluralismo em sua composição e garantia de independência no desempenho de suas funções e (3) os métodos de trabalho e sua relação com outros atores sociais, como organizações da sociedade civil.

Em relação ao primeiro âmbito, há alguns requisitos que as instituições de direitos humanos devem cumprir. Destacamos três requisitos: (1) que seu mandato seja o mais amplo possível (incluindo tanto proteção, quanto promoção de direitos humanos); (2) que sejam estabelecidas por lei ou tenham base jurídica constitucional, e (3) tenham a faculdade de preparar relatórios sobre a situação geral de direitos humanos no país ou sobre temas específicos.

No que diz respeito à composição e grau de independência e pluralidade, os Princípios de Paris estabelecem as seguintes condições básicas: (1) métodos de eleição de seus membros e equipe devem assegurar uma representação plural de diferentes setores sociais; (2) fornecimento de infraestrutura adequada e orçamento necessário para desempenho de suas funções; (3) plena autonomia de decisão e ação frente ao Poder Executivo ou ao Governo; (4) não serem sujeitos a controle financeiro algum que possa afetar o desempenho de suas funções.

Para completar esse conjunto de requisitos a serem cumpridos pelas instituições nacionais de direitos humanos, os Princípios de Paris, ao se referirem a métodos de operação, concedem as seguintes atribuições: (1) liberdade de analisar quaisquer questões dentro de sua competência, (2) acesso livre a toda informação e documentação que seja necessária para considerar a situação de direitos humanos do país; (3) liberdade para se dirigir à opinião pública para divulgar suas opiniões e recomendações; e (4) consultar organizações públicas e da sociedade civil que trabalham na promoção e proteção dos direitos humanos.

Nos países de nossa região, há diferentes tipos de instituições encarregadas da tarefa de monitorar, promover e proteger os direitos humanos. Há Procuradorias

de Direitos Humanos, comissões, comissários, defensores populares, etc. Independentemente de qual o tipo de instituição existente em cada país, o mais importante é determinar se esta cumpre com as condições estabelecidas pelos “Princípios de Paris”, particularmente no que diz respeito à independência da instituição em relação ao Poder Executivo.

O parágrafo 1 do inciso 2 do artigo 33 se refere a um ou mais mecanismos independentes. Com base em nosso conhecimento do contexto latino-americano, consideramos que tal marco deveria ser preferencialmente constituído por um mecanismo e não por dois ou mais. Não obstante, em países tão extensos e com uma estrutura federativa como o Brasil, talvez valha estabelecer ou designar várias instituições para trabalharem de maneira coordenada.

Para as organizações de pessoas com deficiência será muito importante verificar se a instituição nacional de direitos humanos (seja designada entre instituições já existentes, seja estabelecida com este propósito) cumpre fielmente com os “Princípios de Paris”. Caso seja concluído que não, será necessário trabalhar em conjunto com outras organizações da sociedade civil para defender a reforma da instituição para que sejam preenchidos os requisitos dos Princípios de Paris, ou para que seja estabelecida por lei uma nova instituição já em conformidade com estes.

Caso seja estabelecido que a instituição nacional de direitos humanos em questão cumpre com os Princípios de Paris, seria necessário averiguar se esta instituição leva em consideração, entre suas tarefas decorrentes da CDPD, a obrigação de “promover, proteger e monitorar a aplicação da presente Convenção”. Seria também importante solicitar maiores informações sobre quais ações a instituição pretende implementar para desempenhar suas obrigações e se conta com alguma equipe especialmente encarregada desta responsabilidade. Algumas instituições já possuem uma pessoa (ou uma equipe) especializada no tema de direitos das pessoas com deficiência. Neste caso, seria oportuno consultar a instituição para verificar se eles pretendem reforçar ou fortalecer sua equipe para conseguir cumprir com essa tarefa da melhor maneira possível.

Outro aspecto importante é a coordenação e iniciativas conjuntas que podem ser realizadas por instituições nacionais de direitos humanos em conjunto com organizações de pessoas com deficiência, no que tange ao monitoramento, proteção e promoção dos direitos de pessoas com deficiência. Uma possível agenda comum poderia incluir, entre outros, os seguintes aspectos:

- Coordenação (desejável) entre o órgão no âmbito do governo escolhido para promover a implementação da Convenção e a instituição nacional de direitos humanos. Existe essa coordenação? Como ela funciona?
- Conhecimento e acompanhamento dos relatórios que devem ser apresentados pelos Estados Partes ao Comitê Internacional. Neste sentido, o monitoramento desses relatórios será de grande valor para que a instituição nacional tenha conhecimento dos comentários e recomendações do Comitê e para determinar o que tem sido feito para dar cumprimento às recomendações;
- Realização de campanhas de promoção dos direitos das pessoas com deficiência, de acordo com o disposto no artigo 8 da CDPD para conscientização de toda sociedade;

- Coordenação com organizações de pessoas com deficiência para que pessoas com deficiência sejam encorajadas a relatar violações de seus direitos perante a instituição nacional de direitos humanos;
- Iniciativas conjuntas de capacitação sobre direitos das pessoas com deficiência e sobre a CDPD, dirigidas a pessoas com deficiência;
- Consulta com organizações de pessoas com deficiência no momento de elaboração, pela instituição nacional, dos relatórios sobre a situação geral dos direitos humanos no país, e, mais ainda, quando se trata de relatórios específicos sobre a situação dos direitos das pessoas com deficiência.

4 Monitoramento por organizações de pessoas com deficiência e por organizações da sociedade civil, em geral

Consideremos agora o monitoramento realizado por organizações da sociedade civil e, particularmente, organizações de pessoas com deficiência. Vejamos o que diz o artigo 33, inciso 3, da CDPD: “A sociedade civil e, particularmente, as pessoas com deficiência e suas organizações representativas serão envolvidas e participarão plenamente no processo de monitoramento.” (NACIONES UNIDAS, 2006).

Nesse quesito, as organizações de pessoas com deficiência devem desempenhar um papel fundamental. Para isso, é necessário que essas organizações sejam capacitadas em direitos humanos para que possam plenamente promover, proteger e defender seus direitos. Ademais, devem ser capazes de compreender por completo a CDPD e seu protocolo opcional, além de serem capacitadas para implementar ações que gerem impacto político em diferentes contextos. Essas organizações devem interiorizar a máxima: “Sem ação, não há direito”, para convertê-la em prática no seguinte slogan: *Sem ações organizadas de incidência política das organizações de pessoas com deficiência e seus parceiros, os Estados farão pouco ou nada para cumprir com o disposto na CDPD.*

O papel de monitoramento que essas organizações devem desempenhar as obriga a estarem informadas sobre os últimos avanços sobre o tema, especialmente no âmbito da instituição responsável por promover e coordenar a implementação da Convenção. Se esta instituição não foi ainda designada, organizações de pessoas com deficiência deveriam estar ativamente envolvidas em demandar que o governo indique qual instituição ficará encarregada de desempenhar esse papel, além de dotá-la de todas as condições necessárias para que cumpra com eficácia essa função.

Além disso, as organizações de pessoas com deficiência deveriam atentar para o prazo de apresentação dos relatórios pelos Estados ao comitê de tratado. Essas organizações devem exigir que sejam informadas e devidamente consultadas sobre o processo de elaboração do relatório. Uma vez concluídos os relatórios, estes devem ser revisados por tais organizações para averiguar a sua objetividade e rigor e, caso o relatório se distancie da condição real das pessoas com deficiência no âmbito nacional, essas organizações deveriam trabalhar seriamente na preparação de relatórios alternativos ou sombra, com o auxílio e apoio, se possível, de ONG de direitos humanos.

No que diz respeito ao monitoramento dos relatórios dos Estados, não é suficiente que as organizações leiam o relatório nacional ou enviem um relatório alternativo para

Genebra. Elas devem de fato iniciar um trabalho intenso de acompanhamento e pressão política, tanto no âmbito nacional, quanto em Genebra, com vistas a assegurar que o Comitê faça as observações e recomendações mais adequadas ao contexto de cada país, de acordo com a condição real dos direitos das pessoas com deficiência no âmbito nacional e para difundir o assunto nos meios de comunicação nacionais.

Depois de o Comitê Internacional emitir suas observações e recomendações, baseadas no relatório submetido e após dialogar com representantes dos Estados Partes, as organizações de pessoas com deficiência deverão conhecer bem este documento e dar o máximo de publicidade a ele, como primeiro passo no esforço de incidência política, para que as recomendações sejam devidamente cumpridas.

O monitoramento pela sociedade civil inclui organizações ou associações de direitos humanos, que trabalham na proteção e promoção de direitos. As organizações de pessoas com deficiência deverão estabelecer relações com elas, para introduzi-las ao tema dos direitos das pessoas com deficiência (caso esta temática não já faça parte de sua área de atuação) ou para auxiliá-las a desenvolver o melhor enfoque sobre o tema, já que as ONGs de direitos humanos também costumam subestimar estes direitos. Ademais, organizações de pessoas com deficiência deveriam trabalhar com essas ONGs que possuem o conhecimento e experiência em trabalhar com sistemas internacionais de proteção de direitos humanos, com vistas a juntar esforços que possam enriquecer sua atuação nesta área e, inclusive, com vista a desenvolver atividades em conjunto como a elaboração de relatórios alternativos.

Há ainda ONG que trabalham com a temática de deficiência, sem possuírem entre seus membros pessoas com deficiência. É aconselhável que organizações de pessoas com deficiência trabalhem com essas ONGs com vistas a somá-las à luta pela promoção, proteção e defesa dos direitos das pessoas com deficiência, com o propósito de incorporarem estes direitos em suas agendas, mesmos se suas atividades estiverem focadas na prestação de serviços. Para avançar na causa dos direitos das pessoas com deficiência, sempre é melhor contar com cada vez mais aliados.

É oportuno recordar aqui que deficiência é um fenômeno transversal que transpassa diferentes setores sociais e populacionais. Pessoas com deficiência podem ser mulheres, trabalhadores e trabalhadoras com deficiência, meninos, meninas, afrodescendentes, povos indígenas, etc. Por isso, é necessário que organizações de pessoas com deficiência influenciem as agendas e atividades de organizações de mulheres, sindicatos, organizações de promoção dos direitos de crianças, organizações indígenas, organizações de afrodescendentes, etc., fazendo com que estas incluam em suas áreas de atuação os direitos das pessoas com deficiência. Dificilmente estas irão incorporar tal temática por iniciativa própria, portanto a orientação de organização de pessoas com deficiência é necessária neste processo. Após esse tema ser incluído em suas agendas, essas organizações da sociedade civil poderão melhor desempenhar seu papel de monitoramento, a elas encarregado pelo artigo 33, inciso 3 da Convenção.

Por isso, pode-se concluir que as organizações de pessoas com deficiência constituem o coração do monitoramento a ser exercido pela sociedade civil. Tais organizações devem ser social e politicamente empoderadas e estar completamente conscientes de seu papel na proteção, promoção e defesa dos direitos das pessoas com deficiência.

REFERÊNCIAS

Bibliografia e outras fontes

NACIONES UNIDAS. 2006. **Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad** (CDPD). Resolución A/RES/61/106, Asamblea General de Naciones Unidas (13 dic. 2006).

_____. 2009. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH). **Informe Anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e Informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General**. Estudio temático preparado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos para mejorar el conocimiento y la comprensión de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. A/HRC/10/48 (26 enero 2009). Disponible em: <www2.ohchr.org/english/issues/disability/docs/A.HRC.10-48_sp.doc>. Último acceso em: maio 2011.

ABSTRACT

This paper seeks to highlight the value and scope of Article 33 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities (United Nations, December 2006) by analyzing the three provisions it contains: 1) designation of an entity within government to which the State Party should assign the task of promoting implementation of the convention and ensuring inter-institutional coordination for effective conduct of such task; 2) identification of an independent mechanism or institution (compliant with the Paris Principles), which will monitor, on behalf of the State, implementation of the convention and will promote and protect the rights of persons with disabilities; and 3) promotion and organization of civil society monitoring of convention implementation, emphasizing the actions that organizations of persons with disabilities should take and the leading role they should play to do so.

KEYWORDS

Convention – Rights – Disabilities – Implementation – Monitoring

RESUMEN

El presente trabajo busca resaltar el valor y alcances del artículo 33 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Naciones Unidas, diciembre, 2006). Tal valor es analizado en los tres planos que contiene ese artículo; a saber: 1) La designación de la institución pública a la cual el Estado Parte, le debe encargar la tarea de impulsar la aplicación del tratado y la necesaria coordinación interinstitucional, para cumplir eficazmente esa tarea; 2) La identificación del mecanismo o institución nacional independiente (que cumpla “Los principios de París”), que vigilará –desde el Estado– el cumplimiento de la Convención y protegerá y promoverá los derechos de las personas con discapacidad y 3) El impulso y organización del monitoreo desde la sociedad civil, destacando el liderazgo y la labor que deben desarrollar las organizaciones de personas con discapacidad.

PALABRAS CLAVE

Convención – Derechos – Discapacidad – Aplicación – Monitoreo