

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL

BETANIA FREITAS DE SOUZA

**DIREITOS HUMANOS ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA NO BRASIL:
Retratando a Experiência do Estado do Rio de Janeiro**

NITERÓI

2010

BETANIA FREITAS DE SOUZA

**DIREITOS HUMANOS ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA NO BRASIL:
Retratando a Experiência do Estado do Rio de Janeiro**

Dissertação apresentada ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Política Social.

Orientadora: Profa. Dra. Nivia Valença Barros

Niterói

2010

Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca Central do Gragoatá**S729 Souza, Betânia Freitas de.**

Direitos humanos enquanto política pública no Brasil: retratando a experiência do Estado do Rio de Janeiro / Betânia Freitas de Souza. – 2010.

132 f.

Orientador: Nivia Valença Barros.

Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Federal Fluminense, Escola de Serviço Social, 2010.

Bibliografia: f. 120-125.

1. Direitos Humanos – Rio de Janeiro (Estado). 2. Política pública. I. Barros, Nivia Valença. II. Universidade Federal Fluminense. Escola de Serviço Social. III. Título.

CDD 981.53

BETANIA FREITAS DE SOUZA

**DIREITOS HUMANOS ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA NO BRASIL:
Retratando a Experiência do Estado do Rio de Janeiro**

Dissertação apresentada ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Política Social.

Aprovada em julho de 2010.

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª. Dr^ª. Nivia Valença Barros (Orientadora)
Universidade Federal Fluminense

Prof^ª. Dr^ª. Joana Angélica Barbosa Garcia
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Prof^ª. Dr^ª. Rita de Cássia Santos Freitas
Universidade Federal Fluminense

**NITERÓI
2010**

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1 OS DIREITOS HUMANOS: REFLEXÕES SOBRE A TEMÁTICA	6
1.1 INCLUSÃO, EXCLUSÃO, DESIGUALDADE E DIREITOS HUMANOS: PONTUANDO QUESTÕES	7
1.2 OS DIREITOS HUMANOS – CONSIDERAÇÕES SOBRE CONCEPÇÃO E HISTÓRIA.....	17
1.3 REFLEXÕES SOBRE OS DIREITOS HUMANOS NO BRASIL – AS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS COMO MARCO REPRESENTATIVO PARA A INVISIBILIDADE E/OU CONSOLIDAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS.....	25
1.4 OS MOVIMENTOS SOCIAIS E A ORGANICIDADE DOS DIREITOS HUMANOS NO BRASIL	30
2 OS DIREITOS HUMANOS NO BRASIL ENQUANTO POLÍTICAS PÚBLICAS	35
2.1 QUANDO O GOVERNO BRASILEIRO ASSUME DIREITOS HUMANOS COMO POLÍTICA PÚBLICA – DOS ANOS 1988 À ATUALIDADE.....	36
2.2 OS PROGRAMAS NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS	42
2.2.1 O I Programa Nacional de Direitos Humanos	43
2.2.2 O II Programa Nacional de Direitos Humanos.....	46
2.2.3 O Terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos.....	49
2.2.3.1 Polêmicas e controvérsias em torno do Terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos e as convergências entre os três Planos.....	51
3 A POLÍTICA PÚBLICA DE DIREITOS HUMANOS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	57
3.1 A ORGANICIDADE DOS DIREITOS HUMANOS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.....	58
3.2 A VISÃO DOS GESTORES SOBRE DIREITOS HUMANOS ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA NO BRASIL E COM ENFOQUE NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.....	64
3.2.1 Abdias Nascimento – o primeiro Secretário de Direitos Humanos do Estado do Rio de Janeiro - 1999.....	65
3.2.2 Paulo Rogério dos Santos Baía – Secretário de Estado de Direitos Humanos – 2006-2007.....	70
3.2.3 Benedita da Silva – Secretária de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos nos anos de 2007-2010.....	83

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	94
-------------------------------------	-----------

5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	97
---	-----------

ANEXO 1

ANEXO 2

ANEXO 3

ANEXO 4

ANEXO 5

ANEXO 6

ANEXO 7

ANEXO 8

ANEXO 9

ANEXO 10

ANEXO 11

ANEXO 12

ANEXO 13

LISTA DE SIGLAS

ABERT	Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão
ABI	Associação Brasileira de Imprensa
AI-1	Ato Institucional 1
AI-2	Ato Institucional 2
AI-5	Ato Institucional 5
ANER	Associação Nacional dos Editores de Revista
ANJ	Associação Nacional de Jornais
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
CDDPH	Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana
CEDDH	Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos
CF	Constituição Federal
CGU	Corregedoria Geral Unificada da Polícia Civil
CIEP	Centro Integrado de Educação Pública
CNBB	Conferência dos Bispos do Brasil
CNCD	Conselho Nacional de Combate a Discriminação
CNDH	Conferência Nacional de Direitos Humanos
CNDI	Conselho Nacional do Idoso
CNPDHA	Conselho Nacional de promoção do Direito Humano à Alimentação
COLINA	Comando de Libertação Nacional
CONADE	Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CRM	Conselho Regional de Medicina
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EUA	Estados Unidos das Américas
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
GERTRAF	Grupo Executivo de Repressão ao Trabalho Forçado
GTNM/RJ	Grupo Tortura Nunca Mais do Rio de Janeiro
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ILAM	Instituto de Integração Latino Americana
INDH	Instituição Nacional de Direitos Humanos
IPEA	Instituto de Políticas Econômicas Aplicadas
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LGBT	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros
LOAS	Lei Organiza da Assistência Social
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MEC	Ministério da Educação
MJ	Ministério da Justiça
MNDH	Movimento Nacional de Direitos Humanos

NEV	Núcleo de Estudos da Violência
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das nações Unidas
OPERJ	Ouvidoria de polícia do Estado do Rio de Janeiro
PDT	Partido Democrático Trabalhista Brasileiro
PEDH	Plano Estadual dos Direitos Humanos
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNDH-1	Programa Nacional de Direitos Humanos 1
PNDH-2	Programa Nacional de Direitos Humanos 2
PNDH-3	Programa Nacional de Direitos Humanos 3
PPA	Plano Plurianual
PPCAM	Programa de Proteção à Criança e ao Adolescente Ameaçado de Morte
PPDDH	Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos
PROVITA	Programa de Proteção à Vítima e Testemunhas Ameaçadas
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
SDC	Secretaria dos Direitos da Cidadania
SEADH	Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos
SECID	Secretaria de Estado de Direitos Humanos e da Cidadania
SEDH	Secretaria Especial dos Direitos Humanos
SEDH/PR	Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da Republica
SEDHU	Secretaria de Estado de Direitos Humanos
SEDHUSP	Secretaria de Direitos Humanos e Sistema Penitenciário
SEDIM	Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher
SEJDIC	Secretaria de Estado de Justiça e Direitos do Cidadão
SENAD	Secretaria Nacional Anti- Drogas
SEPM	Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres
SEPPIR	Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SJDH	Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos
SNDH	Secretaria Nacional de Direitos Humanos
SPM	Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres
SUS	Sistema Único de Saúde
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNICAMP	Universidade Federal de Campinas
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UPP	Unidade de Policia Pacificadora
USP	Universidade de São Paulo
VAR	Vanguarda Armada Revolucionária Palmares

Dedico esse trabalho aos que as políticas públicas não conseguiram alcançar, aos que sofreram e aos que sofrem violação de seus direitos.

AGRADECIMENTOS

Ao meu avô, por seus ensinamentos, pelo exemplo de simplicidade, de alegria, de vida, por ter estado ao meu lado até seus últimos dias – por ter me dado forças quando as suas se findavam.

À minha orientadora, pela direção, pela dedicação, por acreditar e por me fazer acreditar, sobretudo nas horas mais difíceis.

À minha família pela torcida, em especial à minha Mãe por ter despertado em mim o gosto, o fascínio pelos livros e pelas descobertas da leitura ainda na primeira infância.

Às “orientadoras” de minha vida – Irmã Elizabete e Irmã Ana –, obrigada por tudo...

A Demétrius Dimitri pelo apoio, pelo carinho, pela compreensão e por estar presente literalmente em todos os momentos – do processo seletivo até a conclusão.

Aos entrevistados neste trabalho, Abdias Nascimento, Paulo Baía e em especial Benedita da Silva, gestores públicos, e para mim referência não só na formação acadêmica, mas humana.

À Prof.^a Joana Angélica Garcia e à Prof.^a Rosana Morgado, pelas construções na qualificação que viriam a incidir de forma substancial no recorte, no rumo desse trabalho.

À Prof.^a Rita de Cássia Santos Freitas, pelo apoio durante todo o mestrado, por seus ensinamentos que contribuíram para ampliar o entendimento sobre redes de sociabilidades, sobre violação de direitos.

À Moniza Rizzini e a Jacques Sochaczewski pela contribuição nas transcrições, nas revisões, pelo olhar técnico, mas acima de tudo humano.

RESUMO

Enquanto política pública, o tema Direitos Humanos é recente no Brasil. Mais de 40 anos depois da Declaração Universal dos Direitos Humanos esta começou a inspirar os governos, e, estimulado pela Conferência Mundial dos Direitos Humanos (Viena, 1993), o país efetivamente pautou o tema na agenda governamental. Em 1996 foi lançado o Primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos, seguido, em 1997, da criação da Secretaria Nacional de Direitos Humanos. Este trabalho se dedica ao estudo dos Direitos Humanos enquanto política pública no Brasil, e busca retratar a experiência do Estado do Rio de Janeiro. Tem como recorte e pano de fundo para aprofundamento no tema a reflexão sobre exclusão, desigualdades e Direitos Humanos: discorre sobre o conceito, algumas categorias de análise, considerando que o uso dessas expressões deve estar vinculada à condição humana e à violação de direitos. Pontua as contribuições dos filósofos, as diferentes correntes sobre concepção e história dos Direitos Humanos, e reflete sobre Direitos Humanos no Brasil, discorrendo sobre a importância das Constituições brasileiras para os Direitos Humanos. Além de focar o processo de construção dessa política no âmbito do governo federal, busca retratar o processo análogo no Estado do Rio de Janeiro – primeiro Estado da Federação a instituir uma Secretaria de governo dedicada ao tema –, e apresenta a visão de três gestores, que, em algum momento, durante os últimos 11 anos, ocuparam a função de Secretários de Estado de Direitos Humanos.

Palavras-Chave: Direitos Humanos, Políticas Públicas, Exclusão.

ABSTRACT

The theme of Human Rights, as public policy, is recent in Brazil. Only after 40 years, the Universal Declaration of Human Rights started inspiring local governments, and the country has effectively included the theme in its political agenda when motivated by the World Conference on Human Rights (Vienna, 1993). In 1996, the first National Program for Human Rights was launched, followed by the foundation of the National Secretariat for Human Rights, in 1997. This thesis is dedicated to the study of human rights and public policy in Brazil, by exposing the experience of the State of Rio de Janeiro. Within this purposes, this study examines issues concerning exclusion, inequality and human rights: it explain the concept and some categories of analysis, whereas the use of these expressions must be guide by the conceptions of human condition and violation of rights. In addition, this paper points out the contributions of philosophers and different conceptions about the notion and history of Human Rights. Moreover, it is presented a reflection about Human Rights in Brazil, by discussing the importance that the Brazilian Constitutions gave to the Human Rights. Besides focusing on the construction process of this policy within the federal government, this study focuses on the same process in the State of Rio de Janeiro – the first State of the Federation to establish a Department of government (Secretariat) dedicated to this theme – and presents the point of view of three managers, which at some point during the past 11 years, ran State Secretaries for Human Rights.

Keywords: *Human Rights, Public Policy, Vision Managers.*

INTRODUÇÃO

Não saberia dizer desde quando o tema Direitos Humanos merece minha atenção, seja nas formas que chamo de *conscientes* ou nas *subjetivas*, isto é, no modo definido por mim, ou no que acontecia por estar ao lado de quem tinha preocupação com a temática. De muitas maneiras tenho trilhado caminhos que convergem para reflexões e práticas sobre a questão dos Direitos Humanos. Minha militância na área social começou ainda no início da adolescência, quando subia o morro com minha mãe¹ para pesar e fazer controle de crianças desnutridas ou já com sequelas da desnutrição. Já naquele tempo, me incomodava e indignava o fato de aquelas crianças não terem brinquedos, moradia digna, não terem comida e estarem doentes. A vontade de fazer diferença na vida das pessoas e a solidariedade foram fomentadas no âmbito intrafamiliar, e viriam a incidir mais tarde sobre minha vida profissional e acadêmica.

No âmbito da defesa e promoção dos direitos, inicialmente através do trabalho voluntário e anos depois, como funcionária de instituições que tratavam da temática, pude atuar nas seguintes áreas: violência intrafamiliar contra crianças e adolescentes; prevenção do uso de drogas; atenção ao adolescente usuário de drogas; crianças com deficiência; crianças e adolescentes hospitalizados; defesa e promoção dos direitos de povos indígenas, assentados, acampados, quilombolas e pescadores artesanais; proteção de vítimas e testemunhas; direitos da mulher; direitos da pessoa com deficiência; direitos da população LGBT; combate à discriminação; combate à tortura; e alguns outros temas que me possibilitaram ampliar a visão de mundo, e escolher Direitos Humanos como objeto de estudo.

Antes mesmo do término da graduação, me dedicava à elaboração de projetos sociais nas mais diferentes temáticas dos Direitos Humanos, tais como: Projeto de Prevenção ao Uso de Drogas e à Violência – vencedor de um Concurso Nacional para Universitários Sobre Políticas de Prevenção ao Uso de Drogas promovido pela Secretaria Nacional Antidrogas (Senad) em parceria com a USP (2000); Projeto Universitário

¹ Minha mãe fazia parte da Pastoral da Criança.

Voluntário, eleito um dos dez Melhores Projetos de Transformação Social do Brasil pela Federação Nacional de Administração (2003).

O primeiro trabalho acadêmico sobre Direitos Humanos foi a monografia *O Cuidado Humanizado: a garantia do direito de brincar da criança hospitalizada*, apresentada com vistas à conclusão do curso. Este trabalho versava sobre a utilização de brinquedos como recursos terapêuticos nas patologias respiratórias crônicas na infância e sobre a importância da implantação de brinquedotecas no âmbito hospitalar. Esta monografia deixou como legado a brinquedoteca que foi implementada para o desenvolvimento do estudo em um Hospital Municipal de Volta Redonda, e serviu para fundamentar a criação da Lei Municipal nº 2.732, de 2004, que determina a implantação de brinquedotecas no âmbito dos hospitais com sede naquele município.

As questões relacionadas às políticas públicas também fazem parte do meu contexto de vida de diversas formas. Aos 18 anos tive a primeira experiência como assessora no poder legislativo, e já trabalhava na elaboração de projetos de lei, com especial interesse por saúde pública, que, defini, seria meu alvo de estudos. Fiz uma primeira especialização em Saúde Pública e uma segunda, em Políticas Públicas e Desenvolvimento de Alianças Intersetoriais. Ainda com este foco trabalhei na assessoria do Governo do Estado do Pará em Projetos e Programas, com foco no Desenvolvimento Social, na Defesa e Promoção dos Direitos Humanos, e desde 2007 faço parte da equipe de governo do Estado do Rio de Janeiro, dedicada exclusivamente à temática da defesa e promoção dos Direitos Humanos. Assim, atuando no campo da gestão de efetivação de políticas, considero fundamental o aprofundamento de estudos na área de Direitos Humanos.

No Brasil, somente meio século depois da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, é que os Direitos Humanos começaram a ser assumidos como política oficial de governo, em meio a um contexto social e político adverso para a maioria da população brasileira. Principalmente nos anos 1970, os Direitos Humanos se constituíram em uma bandeira dos movimentos sociais e de resistência ao regime autoritário. Com o retorno do governo civil, a partir de 1985, o tema pareceu ganhar algum espaço no âmbito do governo; porém, de forma definida, somente em 1995, com organizações de Direitos Humanos, o governo brasileiro refletiria e aprofundaria a discussão sobre Direitos Humanos enquanto política nacional.

Discutir políticas públicas de defesa e promoção dos Direitos Humanos é, sobretudo, se submeter ao desafio da contradição, já que o mesmo Estado responsável pela

implementação das políticas de defesa e promoção, é por vezes, se não na maioria das vezes, o agente violador dos Direitos Humanos.

A estrutura metodológica para o desenvolvimento desse trabalho contou com análise documental de referencial bibliográfico pertinente ao tema, entrevistas semi-estruturadas, e pesquisa sobre os atos do poder e executivo – gestão pública no âmbito dos Direitos Humanos no Estado do Rio de Janeiro –, e está sistematizado na seguinte ordem.

O **primeiro capítulo** dedica-se a tecer algumas considerações sobre a história e concepção dos termos *exclusão*, *inclusão*, *desigualdade* e os *Direitos Humanos*; apresenta a visão de alguns autores, discorre sobre algumas categorias de análise do termo *exclusão* – propõe a reflexão sobre o fato de os termos *exclusão* e *desigualdade* serem utilizado para determinar populações, fenômenos sociais e condições humanas. Esse é o recorte delimitado nesta dissertação. Considera-se que independentemente das disparidades, de o termo *exclusão* ser utilizado para determinar ou classificar situações distintas, é possível que todas elas tenham em comum a violação dos direitos humanos. O capítulo pontua algumas questões sobre a concepção e história dos direitos humanos, a contribuição dos filósofos e as principais correntes sobre o tema. Apresenta algumas reflexões sobre Direitos Humanos no Brasil, a importância que as Constituições brasileiras deram aos Direitos Humanos, e discorre sobre a participação dos movimentos sociais, que subsidiará as discussões nos capítulos seguintes.

O **segundo capítulo** dedica-se ao estudo do contexto temporal e metodológico em que o tema Direitos Humanos é “incorporado” ao discurso e à prática do Estado Brasileiro no âmbito nacional e internacional. Descreve alguns aspectos inerentes ao período que antecede a redemocratização do Brasil, discorre sobre o marco legal, a constituição do primeiro organismo para o trato do tema em nível federal até a criação da Secretaria, com status de Ministério. Pontua alguns aspectos da adesão do Brasil aos pactos internacionais e das pressões que fizeram com que o Governo brasileiro viesse a elaborar um Programa Nacional de Direitos Humanos. Este capítulo contextualiza o processo de “construção” do primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-1, bem como seus avanços; descreve seu processo de atualização, que resultou no PNDH-2, a participação da sociedade; e propõe uma reflexão sobre as polêmicas e controvérsias em torno do recém-lançado terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3.

Com o objetivo de aprofundar e focalizar a discussão, o **terceiro capítulo** está dedicado à análise do processo de implementação da política de Direitos Humanos no

Estado do Rio de Janeiro, a organicidade, as contradições, os desafios, os avanços e retrocessos no âmbito do Estado. Apresenta a visão de três gestores públicos que, nos últimos 11 anos, ocuparam o cargo de Secretário de Estado dos Direitos Humanos.

Os três gestores representam características próprias de consolidação da política de Direitos Humanos no Estado do Rio de Janeiro. A apresentação das visões desses gestores é tratada como referencia para a efetivação dessa política. Foram entrevistados o primeiro Secretário de Direitos Humanos do Estado, que ocupou o cargo em 1999; o Secretário nos anos 2006-2007; e a Secretária nos anos 2007-2010, através de cuja visão se apresenta o panorama da consolidação da política de Direitos Humanos no período.

Foi utilizada a técnica de pesquisa social, que também pode ser entendida por “entrevista de pesquisa”². Realizaram-se entrevistas semi-estruturadas, possibilitando intercalar perguntas fechadas e abertas e permitindo que os gestores entrevistados pudessem discorrer sobre o tema a partir de um roteiro inicial de seis pontos, que nortearam a realização das entrevistas.

Este roteiro consistiu das seguintes questões:

- 1) Qual foi a motivação para o trabalho no âmbito dos Direitos Humanos, e como foi ser Secretário e Secretária de Direitos Humanos do Estado – o processo de consolidação da política de Direitos Humanos;
- 2) A opinião dos gestores sobre a existência de órgãos dedicados à política de Direitos Humanos no poder executivo tanto municipal quanto estadual e federal;
- 3) A visão dos gestores sobre a possibilidade de as lutas setoriais, as políticas setoriais, fragmentarem o postulado da indivisibilidade dos direitos;
- 4) A implantação de órgão de Direitos Humanos no poder executivo não seria uma contradição, já que, historicamente, é na maioria das vezes o Estado o maior violador dos Direitos?
- 5) Qual é o papel de uma Secretaria de Estado de Direitos Humanos?
- 6) Qual é o caminho para a efetivação da Política de Direitos Humanos no Brasil e para um Estado com o perfil do Estado do Rio de Janeiro?

A expressão Direitos Humanos é ampla, tanto quanto os estudos sobre o tema. O desafio ao qual se propôs esse trabalho foi estudar o contexto em que o Brasil assumiu os

² Ver: MINAYO, 2004.

Direitos Humanos enquanto política de Estado e o esforço em retratar a experiência do Estado do Rio de Janeiro, primeiro Estado da Federação a criar um organismo para o tratamento do tema no âmbito do poder executivo.

Finaliza o terceiro capítulo uma descrição da visão de homens e mulheres, militantes e gestores públicos, que deram sua contribuição, que exerceram a nobre, árdua e muitas vezes contraditória tarefa de ocupar o cargo de Secretário de Estado de Direitos Humanos do Rio de Janeiro.

1 OS DIREITOS HUMANOS: REFLEXÕES SOBRE A TEMÁTICA

Considerando que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo, **Considerando** que o desprezo e o desrespeito pelos Direitos Humanos resultaram em atos bárbaros que ultrajaram a consciência da Humanidade e que o advento de um mundo em que os todos gozem de liberdade de palavra, de crença e da liberdade de viverem a salvo do temor e da necessidade foi proclamado como a mais alta aspiração do ser humano comum, **Considerando** ser essencial que os Direitos Humanos sejam protegidos pelo império da lei, para que o ser humano não seja compelido, como último recurso, à rebelião contra a tirania e a opressão, **Considerando** ser essencial promover o desenvolvimento de relações amistosas entre as nações, **Considerando** que os povos das Nações Unidas reafirmaram, na Carta da ONU, sua fé nos Direitos Humanos fundamentais, na dignidade e no valor do ser humano e na igualdade de direitos entre homens e mulheres, e que decidiram promover o progresso social e melhores condições de vida em uma liberdade mais ampla, **Considerando** que os Estados-Membros se comprometeram a promover, em cooperação com as Nações Unidas, o respeito universal aos direitos e liberdades humanas fundamentais e a observância desses direitos e liberdades, **Considerando** que uma compreensão comum desses direitos e liberdades é da mais alta importância para o pleno cumprimento desse compromisso, agora portanto, **a Assembléia Geral proclama a presente Declaração Universal dos Direitos Humanos** Como o ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações, com o objetivo de que cada indivíduo e cada órgão da sociedade, tendo sempre em mente esta Declaração, se esforce, através do ensino e da educação, por promover o respeito a esses direitos e liberdades, e, pela adoção de medidas progressivas de caráter nacional e internacional, por assegurar o seu reconhecimento e a sua observância universal e efetiva, tanto entre os povos dos próprios Estados-Membros, quanto entre os povos dos territórios sob sua jurisdição.”

(Preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos Humanos)

Esse capítulo aborda, inicialmente, algumas considerações acerca das concepções sobre exclusão, inclusão, desigualdade e Direitos Humanos. Apresenta uma reflexão sobre algumas categorias analíticas dos termos exclusão e excluídos, e aponta para o fato de que, na literatura atual, tais termos vêm sendo empregados para designar populações e contextos muito distintos. Toda essa contraditoriedade, em situações tão díspares, apresenta também lutas, demandas, ou mesmo a violação de algum direito. Busca-se refletir sobre algumas questões da dialética inclusão/exclusão e os Direitos Humanos. Os Direitos Humanos, em sua gênese, são fruto de longo processo histórico, protagonizado por

diferentes atores e grupos sociais, em determinados contextos. Esse capítulo não se propõe a aprofundar o processo histórico do nascimento dos Direitos Humanos, seja como prática ou como conceito, porém pontua algumas questões sobre a concepção, a história, a contribuição dos filósofos, com vistas a subsidiar a reflexão do tema Direitos Humanos enquanto Política Pública; e busca retratar a importância que as Constituições do Brasil deram aos Direitos Humanos, bem como a luta, a participação dos Movimentos Sociais que antecede e tem como consequência a “construção” das políticas. Estes são os desafios deste capítulo.

1.1 INCLUSÃO, EXCLUSÃO, DESIGUALDADE E DIREITOS HUMANOS: PONTUANDO QUESTÕES

Inclusão e exclusão são temas que conquistaram espaço nos discursos políticos, nos estudos acadêmicos, nos programas de governo, e têm servido como pilar de sustentação para explicações dos mais diferentes fenômenos sociais. Mas o significado do termo desigualdade e a complexidade presente na dialética exclusão/inclusão trazem em si o componente indissociável dos Direitos Humanos, por se referirem à condição humana³.

O termo exclusão começou a ocupar espaço na literatura e na arena das políticas públicas em meados do século XX⁴. Hoje, exclusão é um termo utilizado para determinar muitas causas ou efeitos no âmbito das ciências sociais, a exclusão passou a objeto de políticas públicas, não sendo incomuns no âmbito das políticas os termos “enfrentamento da exclusão” e “combate à exclusão”.

Assim como no âmbito dos direitos, é na literatura francesa que encontramos as primeiras discussões sobre exclusão e desigualdades, seja na linha de análises centradas no campo econômico, que tratam a exclusão a partir da pobreza ou como sinônimo dela, seja nas que privilegiam análise centrada no social, que abarca o conceito de discriminação estando, segundo Sawaia (1999), mais distantes do fundamento da injustiça social.

Foi na França, quase dois séculos depois da Declaração dos Direitos do Homem que Jacques Donzelot localizou o aparecimento do termo “exclusão”. Segundo o autor, a idéia de exclusão teria sido introduzida nos escritos relativos às políticas públicas através da denúncia feita por uma obra de René Lenoir (1974) que versa sobre os esquecidos do

³ Ver: HERNANDEZ, 2008.

⁴ Ver: OLIVEIRA, 2004.

progresso, termo usado por Lenoir para designar: doentes mentais, deficientes e anciãos (Donzelot, 1996).

François-Xavier Merrien, comparando o horizonte dentro do qual o termo é captado na França e nos países anglo-saxônicos, especialmente os Estados Unidos, não deixa de fazer clara demarcação, se não sobre a data, ao menos sobre o lugar específico de nascimento do termo exclusão – a França. Para ele, “se, nos Estados Unidos, o interesse é sobretudo pelos indivíduos, pelos grupos caracterizados por comportamentos marginais, ilícitos, na França, onde acredita-se, nasceu o termo exclusão, o interesse é sobretudo pelos processos” (MERRIEN, 1996).

Donzelot aponta que o conceito de exclusão, ao ser tematizado em 1974, na França, segundo seu ponto de vista, serviu para designar os “esquecidos do progresso”. Neste caso, tratava-se de uma forma de moderar a euforia da sociedade de bem-estar e de convocá-la ao alargamento da responsabilidade social. Já no início dos anos 1980, de modo bem diverso daquela omissão involuntária da década anterior, passaria a significar uma solução deliberada para a garantia da continuidade do modelo social, segundo a qual era preciso reduzir os efetivos, apenas conservar os indivíduos capazes de ajustar-se a mudanças tecnológicas, e rejeitar todos os outros (DONZELOT, 1991).

No caso francês, Donzelot (op.cit.) lembra que foi preciso rejeitar, por exemplo, os imigrantes que tinham sido trazidos em massa para ocupar postos de trabalho sem necessidade de qualificação e que, pelas exigências da produção, tornaram-se indesejáveis. Do mesmo modo, os que se mantêm presos a competências ultrapassadas, as regiões desertificadas pela produção, as moradias que embora compradas à custa de enormes sacrifícios perderam todo o valor, todos estes também tiveram que ser descartados. Os que chegavam ao mercado de trabalho sem a bagagem escolar indispensável em tempos de rarefação do emprego ou os que, em virtude de limitações físicas, ficavam impossibilitados de alcançar a produtividade requerida, enfim, todos os que acumulam tais desvantagens e que foram designados como “os novos pobres”, tiveram que ser postos à parte.

Assim se deu o “descarte” das pessoas, a divisão não se dava mais na clássica oposição entre empregador e assalariado, a linha passou a ser a de separação das pessoas.

(...) lá onde eles vivem, na cidade, com a discriminação entre os espaços reservados aos engenheiros, aos técnicos e aos escalões superiores e aqueles abandonados às populações sem qualificação. Ela é literalmente deslocada. (DONZELOT, 1991)

Autores como Salama e Destremau (1999) atribuem à pobreza a categoria nuclear da inclusão, refletem sobre a dialética exclusão/inclusão, e ao considerarem problemático o conceito de exclusão, defendem que cada pobreza é vivida de modo singular pelo titular “hipossuficiente de direitos”.

Robert Castel (1995) reflete sobre a ótica dos eixos integração/não integração do mundo do trabalho e do mundo das relações sociais. Segundo o autor, a precariedade dos vínculos do mundo de trabalho formal produzem contingentes populacionais desnecessários e a fragilização dos vínculos para além do trabalho (família, comunidade, instituições). O autor, ao discordar do conceito de exclusão, prefere falar em inscrições sociais pouco significativas, defende o trabalho como sendo a inscrição social mais significativa.

Refletir sobre a exclusão, mais do que ilustrar o processo sócio-histórico, pressupõe um exercício da análise das bases, dos fatores causais do que se convencionou chamar de exclusão, que para muitos teóricos tem suas bases, suas origens, na lógica do capital.

Na contemporaneidade, a década de 1970 marcou o fim da Era de Ouro do capitalismo e do Estado de Bem-Estar Social, o *welfare state*, substituído por um mundo de desemprego estrutural, precariedade econômica, corte sistemático das provisões de bem-estar e instabilidade crescente. Um mundo de segurança material foi substituído pela precariedade e incerteza; por uma sociedade do risco, na qual “qualquer coisa pode acontecer a qualquer momento”. Tais mudanças foram impulsionadas pelas forças do mercado, que transformaram sistematicamente tanto a esfera da produção quanto a do consumo, fomentando uma sociedade mais desigual, encorajando um *ethos* de “cada um por si” (Giddens, 1992).

Segundo Jock Young (2002), poderíamos dividir a literatura em três grandes concepções de exclusão social: **1)** aquela que culpa os indivíduos por sua falta de motivação, sugerindo que o próprio indivíduo se exclui da sociedade como um todo, embora a responsabilidade última seja colocada no *welfare state*, que é visto como impulsionador de um estado de “dependência”, no qual, mesmo se o trabalho está disponível no mercado, a subclasse não quer pegá-lo. Ou seja, é um produto de políticas sociais mal-concebidas que dão origem a conjuntos de indivíduos não-desejosos de trabalhar ou irresponsáveis; **2)** aquela que vê o problema como um tipo de falha do sistema de providência de empregos, que leva a uma situação de “isolamento social” em que as pessoas perdem a capacidade para encontrar trabalho, em conjunto com um isolamento; **3)** aquela que pontua a rejeição ativa da subclasse pela sociedade, por meio da diminuição

da indústria, da estigmatização dos desempregados, e da estereotipação de uma subclasse como criminogênica – um processo de criminalização, cujas imagens são frequentemente impregnadas de preconceito.

Ao postular a questão social, a desigualdade ou a exclusão social sob o regime da globalização, não é incomum pensar ou lembrar dos discursos dos anos 1980, onde a palavra globalização era associada a redução ou quebra de barreiras. No entanto, entre incluídos e excluídos a globalização enuncia barreiras. Castel (1997), refletindo sobre globalização e seus reflexos na exclusão, aponta a criação de uma cidade dual, caracterizada pelas barreiras que separam uma e outra, dos limites entre a inclusão e a exclusão, em que contrastam uma maioria satisfeita e uma subclasse desesperançada.

Segundo Johnson (1997), a globalização caracteriza-se pelo processo de internacionalização da economia por meio da interdependência entre os mercados produtivos e financeiros, constituindo-se em uma etapa de aprofundamento do sistema capitalista. É um processo no qual a vida social das sociedades é cada vez mais afetada por influências internacionais, ou seja, uma variação que vai dos laços políticos e do comércio exterior até a música, estilos de vestir e meios de comunicação de massa comuns a vários países.

A partir da década de 1980, com o acirramento da mundialização do processo chamado de globalização, observa-se a disseminação do debate sobre exclusão e direitos sociais. No Brasil, as consequências do sistema global mundial refletiram-se diretamente nos trabalhadores. O crescimento da demanda por aumento da produtividade exigiu que o mercado se tornasse mais ágil, sobretudo para fazer frente à concorrência mundial. A década de 1990, sucessora da recessão dos anos 1980, foi marcada pela concorrência com os produtos importados que entraram no país, o que gerou a reestruturação das empresas nacionais e extinguiu empregos. Esta mesma concorrência abriu espaço a uma corrida tecnológica que percebemos ao longo da década, a automação, “revolução tecnológica” que substituiu postos de trabalho e desempregou milhões de brasileiros, contribuindo para ampliação do cenário de desigualdade (Moitayma, 1994).

É importante ressaltar que a automação, o desenvolvimento tecnológico, não foi o único fator causal para o desemprego no Brasil. Segundo Pochmann (2003), o desenvolvimento de um país pode gerar condições de inclusão em paralelo às de exclusão. Segundo o autor, nas sociedades mais pobres, e menos preparadas para os impactos da globalização e reestruturação das empresas, é que são encontrados os maiores problemas de exclusão; ou

seja, sociedades menos estruturadas no sentido de não ter acesso à educação, moradia, informação, saúde, provavelmente mais afetadas pelo desemprego e a exclusão social.

Nascimento (1994), em seu texto intitulado *Hipóteses sobre a nova exclusão social*, faz questão de destacar a diferenciação dos conceitos de desigualdade e pobreza: o conceito de exclusão social está mais próximo, como oposição, ao de coesão social, ou, como sinal de ruptura, ao de vínculo social, e por similitude, encontra-se próximo, também, do conceito de estigma. Para o autor, neste caso, entre outras, a diferença reside no fato de que o excluído não necessita cometer nenhum ato de transgressão, como o desviante. A condição de excluído é-lhe imputada do exterior, sem que para tal tenha contribuído direta ou mesmo indiretamente.

A exclusão, nesse sentido, se diferencia não apenas pela designação das questões sociais abrangidas pela conceituação, mas também pelos contextos sociais implicados neste processo. Assim, no caso dos países ricos, a exclusão social seria, principalmente, o resultado de um virtual esgotamento do modelo clássico de integração na sociedade moderna pela via do pleno emprego e, conseqüentemente, da ampla participação no mercado de consumidores; na situação brasileira, o fator tecnológico inibidor da produção de novos empregos, mais recente, teria vindo agravar o modelo tradicional do mercado urbano restringido, ele próprio já excludente. Disso resulta que estamos atualmente, em todos os países, sobretudo nos países emergentes como o Brasil, como que assistindo à gestação de uma nova dicotomia: ao lado das clássicas cisões entre exploradores e explorados, ou opressores e oprimidos, estamos vivenciando o aparecimento de uma nova cisão, aquela que opõe incluídos e excluídos (Oliveira, 1997).

As possibilidades de designação dos termos exclusão e excluídos na literatura atual parecem ilimitadas, mesmo que o uso cause, em alguns contextos, certo estranhamento, por serem empregados para designar populações distintas; por outro lado, é possível que em todas essas situações, tão díspares, esteja presente a luta, a demanda, ou mesmo a violação de algum direito, que neste sentido incorpore a concepção de exclusão (Sawaia, 2008).

Um exemplo de que o termo exclusão é amplamente utilizado, e não necessariamente vai estar somente vinculado à questão econômica, pode ser encontrado em Perrot (1996), que, ao tratar da participação das mulheres na história se refere à exclusão, afirmando que a história das mulheres é uma história recente, pois tradicionalmente a mulher tem sido ignorada, excluída como objeto histórico. A historiadora francesa, em *Une histoire de femme est-elle possible?*, nos lembra que desde que a história existe como

disciplina científica, ou seja, século XIX, o lugar das mulheres dependeu das representações dos homens, os quais foram, por muito tempo, os únicos historiadores. A autora afirma que reescrever a história pressupõe desconfiança em relação às categorias dadas como universais, privilegiando as singularidades, a pluralidade e as diferenças.

Ao refletir sobre a origem e a noção do termo exclusão, Mariangela Befiore Wanderley **apud BADER, 2008**, em seu texto intitulado “refletindo sobre a noção de exclusão”, afirma que qualquer estudo sobre exclusão deve ser contextualizado no espaço e tempo ao qual o fenômeno se refere. No âmbito dos direitos, Bobbio (1992) faz a mesma constatação, defendendo que por mais fundamentais que sejam, os direitos fazem parte do processo histórico, nascem em determinadas circunstâncias, caracterizados por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes⁵.

Castel (1995) aponta para o perigo da imprecisão conceitual de termos usualmente utilizados. O que é a exclusão? Quem são os excluídos? São perguntas que remontam um cenário multifacetado, que reúne de um lado as tantas teorias e, de outro, as diversas realidades, e no cerne dessas múltiplas facetas, a condição humana.

O termo *exclusão* pode ser amplamente encontrado na literatura (Xiberras, 1993) e não é incomum encontrar o termo *excluído* para designar os pobres, os que vivem abaixo da linha da pobreza, as minorias étnicas, as pessoas com deficiência, os idosos, os desempregados, os sem-terra, as mulheres, os jovens, os segregados pela cor de sua pele, as minorias religiosas, os doentes mentais ou os portadores de doenças transmissíveis, os homossexuais, e todos aqueles que não têm acesso à saúde, à educação e ao mercado formal de trabalho.

São muitos os conceitos, as categorias analíticas sobre a dialética inclusão/exclusão. Alguns estudos visam oferecer subsídios para o enfrentamento, ou transmutação da exclusão em inclusão, Bader Sawaia (1999) alerta para o processo de inclusão perversa, entendendo que fazem parte desse processo: o sofrimento ético-político, o econômico e o político, a felicidade e o humano.

É possível constatar interfaces entre o que a literatura chama de exclusão e a violação de direitos. Assim, é importante pontuar o surgimento do termo exclusão. Há muitos trabalhos que discutem o conceito de exclusão, tema que tem despertado interesse da academia. Surgem novos termos, que de uma forma ou outra tentam traduzir o sofrimento e a violação dos direitos humanos.

⁵ Ver: BOBBIO, 1992.

Com vistas ao aprofundamento e ao diálogo no âmbito dos direitos, discorreremos sobre algumas categorias analíticas da exclusão: “desqualificação social” dos condenados a não ter direitos, por Serge Paugam (1996); “desafiliação ou desfiliação”⁶, que considera não somente a pauperização, mas o rompimento do vínculo social, por Robert Castel (1995); “apartação social”, sobre a denominação do outro como um ser “à parte”, por Buarque (1993), além de outros autores que não propuseram novos termos, e sim refletiram sobre velhas questões. Segue a descrição de alguns aspectos centrais destas categorias analíticas sobre exclusão⁷.

A desqualificação é referida na obra de Paugam (1993), o qual considera a pobreza como sendo, de uma parte, produto de uma construção social, e de outra, problema de integração normativa e também funcional, que passa essencialmente pelo emprego – a desqualificação social aparece como o oposto da integração social.

A “desfiliação ou desafiliação”, conforme o conceito cunhado por Robert Castel (1995), ao analisar a metamorfose da questão social, significa a ruptura de pertencimento, de vínculo social. Para o autor, desfiliação é aquele cuja trajetória é feita de uma série de rupturas com estados de equilíbrio anteriores, mais ou menos estáveis ou instáveis – sinalizando que não se trata de uma ausência completa de vínculos, mas ausência de inscrição do sujeito em estruturas que têm um sentido.

A apartação social refere-se ao processo que designa o outro como um ser “à parte”, apartar é um termo utilizado na separação do gado, foi proposto por Cristovam Buarque (1993) para descrever o processo de separar o outro não apenas como desigual, mas, sobretudo, como não semelhante.

Segundo Oliveira (2004), nos dias atuais, quando não parece desprovida de senso a advertência dos que dizem que a noção de exclusão tornou-se modismo presente nos mais diversos campos do saber e na opinião corrente do senso comum, por certo os tratamentos dispensados a este conceito têm sido múltiplos.

Paugam (1996), ao analisar as transformações no mercado de trabalho e as consequências dessas mudanças para a vida do indivíduo, fomenta a discussão sob o prisma dos estigmas relacionados às condições de vida degradadas ou precarizadas. Segundo o autor, desqualificação social significa abordar questões relativas à situação de

⁶ Na França é utilizada a expressão *desaffiliation* – é um neologismo na língua francesa, o termo vem sendo traduzido por desfiliação e/ou desafiliação, termos também inexistentes na língua portuguesa.

⁷ Ver: BADER SAWAIA, 2008.

pobreza vinculadas aos processos de exclusão do mercado de trabalho, considerando ser esse um processo abrangente, dinâmico e de múltiplas dimensões. Segundo o autor, nas sociedades modernas a pobreza não é somente o estado de despossuir; ela corresponde a um *status* social específico, “inferior” e desvalorizado, que marca profundamente a identidade de todos os que vivem essa experiência.

Valorizando o caráter multidimensional e evolutivo da pobreza, o estudo da desqualificação social significa para o autor:

(...) estudar a diversidade dos status que definem as identidades pessoais, ou seja, os sentimentos subjetivos acerca da própria situação que esses indivíduos experimentam no decorrer de diversas experiências sociais, e, enfim, as relações sociais que mantêm entre si e com o outro. (PAUGAM, 2003, p.47)

No caso do debate atual no Brasil, a influência desta escola é muito forte. A notoriedade alcançada pela teorização francesa pode ser explicada por numerosos elementos. Um deles se deve a reflexões dos franceses preocupados em estabelecer políticas públicas compensatórias do colapso do estado de bem-estar que colocou o termo exclusão no centro das discussões.

Cristovam Buarque (1993), que optou pelo termo *apartação social*, afirma que, diferentemente de exclusão ou de desigualdade, *apartação social* refere-se a situações do tipo uma pessoa ter um carro para ir ao trabalho enquanto outra vai a pé porque não pode pagar a passagem do ônibus, ou entre quem come e quem não come. O autor acredita que o conceito de desigualdade e outros conceitos escondem a realidade brasileira e de muitos outros países, que seria mais perversa do que apenas desigual. Segundo o autor, da mesma forma que na África da Sul o que havia entre brancos e negros não era desigualdade, era *apartheid*, o autor “importou” o conceito para designar um “apartheid social”.

A pesquisadora Aldaíza Sposatti, ao tratar do caráter estrutural da exclusão no Brasil, sobretudo em uma das capitais brasileiras faz a seguinte constatação:

A desigualdade social, econômica e política na sociedade brasileira chegou a tal grau que se torna incompatível com a democratização da sociedade. Por decorrência, tem se falado na existência da *apartação social*. No Brasil a discriminação é econômica, cultura e política, além de étnica. Este processo deve ser entendido como exclusão, isso é, uma impossibilidade de poder partilhar o que leva à vivência da privação, da recusa, do abandono e da expulsão inclusive, com violência, de um

conjunto significativo da população, por isso, uma exclusão social e não pessoal. Não se trata de um processo individual, embora atinja pessoas, mais de uma lógica que está presente nas várias formas de relações econômicas, sociais, culturais e políticas da sociedade brasileira. Esta situação de privação coletiva é que se está entendendo por exclusão social. Ela inclui pobreza, discriminação, subalternidade, não equidade, não acessibilidade, não representação pública. (SPOSATTI, 1996 p 20)

Castel (1995) é um crítico do conceito de exclusão e utiliza a categoria desfiliação, considera os fatores contemporâneos de dissociação social onde a desfiliação é o resultado da precariedade financeira e fragilidades relacionais sejam elas sociais ou profissionais, para o autor o extremo desse processo é a miséria e o isolamento social. O autor propõe a análise da conjunção sob dois eixos: integração/não-integração pelo trabalho e a inserção/não-inserção na rede sociofamiliar, podendo uma pessoa estar em três diferentes graus desse processo: 1) integração, 2) vulnerabilidade e 3) desfiliação. A zona de integração está associada às relações estáveis no trabalho, na família e na comunidade; a de vulnerabilidade é uma zona intermediária, instável, que conjuga a precariedade no trabalho – trabalhadores temporários, informais ou subempregados – à fragilidade dos suportes de proximidade no ambiente da comunidade; por fim, a zona de desfiliação configura-se pela ausência de participação em todas as atividades produtivas e pelo isolamento das relações sociofamiliares.

Alguns autores, como Gilberto Dupas, entendem que o surgimento das discussões em torno da exclusão social está associado muito mais a uma complexa conjuntura internacional, contando com a concorrência de múltiplos fatores, do que a algum fator específico. Para ele, foi no “contexto complexo de globalização e de alteração do papel do Estado que surgiu a preocupação com o ‘novo’ fenômeno que se convencionou chamar exclusão social” (DUPAS, 1999, p.23).

Julien Freund, que desenvolveu um complexo estudo sobre exclusão, afirma que, embora no sentido que vem sendo empregado o termo seja recente, “o estado que o conceito exprime encontrava-se em numerosas sociedades de outros tempos, sob a forma “do exílio, do ostracismo ateniense, do banimento em Roma e em outras partes, do gueto, ou desde a Idade Média” (Freund⁸ apud XIBERRAS, 1993).

⁸ FREUND, Julien. *Prefácio*. In: XIBERRAS, 1993..

Para Castel (1997), exclusão é um conceito “mala ou bonde”, um conceito “guarda-chuva”, que se vem utilizando de forma generalista para explicar qualquer fenômeno social, provocando consensos e gerando análise e conclusão superficiais em muitos contextos.

No que se refere ao conceito de inclusão, as configurações e os sentidos são também multifacetários, porém há uma convergência na literatura de que, para incluir algo ou alguém, é necessário que este esteja ou seja considerado excluído. Sawaia (1999) aponta para a dialética exclusão/inclusão que nos remete a subjetividades específicas que vão desde o sentir-se incluído, discriminado, desprovido, e que não podem ser considerados isoladamente (e tampouco explicados apenas pelo viés da condição econômica), mas sobretudo pelas formas diferenciadas de legitimação social e individual traduzidas no cotidiano, como identidade, sociabilidade, afetividade, consciência e inconsciência.

O sociólogo francês Paugam desenvolveu os conceitos de desqualificação social e de identidade negativa, em seus estudos analisou a exclusão pela pobreza, e compreende a exclusão como fenômeno multidimensional, dinâmico e evolutivo, tendo como uma de suas mais importantes conclusões e contribuições o fato de que o “descrédito atormenta os excluídos tanto quanto a fome” (PAUGAM, 1996, p.21).

É possível constatar que a apropriação dos conceitos apontada por Castel (1995) quanto aos termos inclusão e exclusão também ocorre quando falamos em Direitos Humanos. Bobbio (1992), ao analisar o significado da palavra direito na expressão “Direitos do Homem”, entendendo homem como família humana, alerta para as dúbias interpretações, e o uso frequente das mesmas palavras para explicar “coisas ou fenômenos” diversos⁹. Bobbio está de acordo com os que consideram o “direito” como uma figura deôntica, que tem um sentido preciso somente na figura normativa, pois, apesar de inúmeras tentativas de análise definitiva, a linguagem do direito permanece ambígua – a maioria dos direitos sociais são exibidos brilhantemente em todas as declarações, sejam elas nacionais ou internacionais, e, no entanto, permanecem no papel.

A questão do poder e opressão perpassam as discussões sobre direitos. Hannah Arendt (2007) afirma que o poder não é opressão ou coerção, mas sim capacidade de agir em conjunto. Para ela, leis não devem ser só obedecidas, mas apoiadas, já que o espaço público resulta da ação de seus membros. Não há como escapar das “regras do jogo” social, depende-se delas para sobreviver na pluralidade.

⁹ Ver: CASTEL, 1995.

Refletindo sobre pobreza, desigualdade, Direitos Humanos e a Constituição Brasileira de 1988, Adorno (2009) aponta para o fato de não ser uma tarefa simples a interação da ciência do direito com a situação de pobreza, considerando os vários temas que envolvem a pobreza e o pobre, sinaliza que é preciso compreender o “lugar” do pobre como sujeito de direitos à luz das recentes possibilidades doutrinárias e políticas nascidas com a Constituição de 1988, bem como com os tratados internacionais de Direitos Humanos dos quais o Brasil é signatário.

Esse trabalho considera que a violação dos Direitos Humanos é uma questão comum a muitas condições humanas, bem como a díspares fenômenos sociais denominados por muitos autores de exclusão, ou desigualdade.

1.2 OS DIREITOS HUMANOS – CONSIDERAÇÕES SOBRE CONCEPÇÃO E HISTÓRIA

A caracterização dos Direitos Humanos obedece a linhas históricas do pensamento, sinalizando que se fazem necessárias adequações, ou, melhor dizendo, permanências e ampliações que mudam com o tempo. O esforço de caracterizar as origens da expressão Direitos Humanos deve ser empreendido, o que realizamos neste sem pretensão do aprofundamento das tantas correntes divergentes sobre esse processo histórico. Contudo, funciona como marco orientador, que possibilita ampliar a reflexão sobre Direitos Humanos como política pública na atualidade.

A concepção, história e fundamentação dos Direitos Humanos não são tarefas fáceis ou superficiais. Entre diferentes correntes filosóficas que estudam o tema, destacam-se a teoria jusnaturalista, a teoria positivista, a teoria moralista.

Comparato (2001) define a teoria jusnaturalista como “aquela que fundamenta os Direitos Humanos em uma ordem superior universal, imutável”. Segundo tal corrente, os Direitos Humanos não são criação dos legisladores, tribunais ou juristas, e por isso não podem desaparecer da consciência dos homens. A teoria de inspiração jusnaturalista parte da idéia da inerência¹⁰, ou seja, os Direitos Humanos são direitos provenientes da natureza humana, da espécie humana ou de uma humanidade. Considerado um dos pais do

¹⁰ Ver: WEIS, 1999.

jusnaturalismo moderno, Norberto Bobbio¹¹ defende que o verdadeiro estado do homem não é o estado civil, mas o estado de natureza, no qual os homens são livres e iguais, sendo o estado civil uma criação artificial, que não tem outra meta além de proporcionar a mais ampla explicitação da liberdade e da igualdade naturais (BOBBIO, 1992).

A teoria positivista, contrapondo-se ao pensamento jusnaturalista, afirma que os Direitos Humanos seriam apenas e tão somente aqueles que estão positivados, ou seja, previstos na ordem normativa.

Já para a teoria moralista, segundo Comparato (2001), a fundamentação dos Direitos Humanos encontra-se na própria experiência e consciência moral de um determinado povo, que acaba por configurar o denominado *espiritus racionales*.

A teoria jusnaturalista é criticada por postular a existência de um valor universal do que seria justo ou bom, não considerando a historicidade. Para essa corrente, os processos históricos somente são resgatados para captação de seus princípios, os quais estariam socialmente determinados apenas como consciência desses princípios (op.cit.).

O jusnaturalismo parte do princípio de que os Direitos Humanos significam valores, independentemente de serem ou não reconhecidos; tais princípios são caracterizados por naturais e imutáveis. Assim, no direito a vida, o valor “vida” é imutável, e de acordo com o contexto, com o avançar da história, o conceito se estende, se amplia na busca por outros direitos. Não admitir a tese jusnaturalista seria o mesmo que não aceitar a existência de um núcleo de valores irredutíveis – a vida, por exemplo – que não podem ser desconhecidos em nenhuma situação em seu caráter de “valores fundamentais” (Bittar, 2001).

Comparato afirma que as correntes filosóficas, analisadas isoladamente, não são capazes de explicar a incomparável importância dos Direitos Humanos fundamentais, e somente podem alcançar esse objetivo se coexistirem, pois são, de certa forma, complementares.

Apesar do aprofundamento filosófico não ser o propósito desse trabalho, é importante destacar que as contribuições da filosofia para reflexão sobre valores, ética e direitos se configuram como base de muitos estudos sobre os Direitos Humanos, sendo fundamental pontuá-las.

ARISTÓTELES (384 a.C. – 322 a.C.), que figura entre os mais influentes filósofos gregos, ao lado de Sócrates e Platão, prestou contribuições fundamentais em diversas áreas do conhecimento humano, tais como ética, política, psicologia e história natural. Sua

¹¹ Ver: BOBBIO, 1992.

principal preocupação era a justiça natural (Sgarbi, 2007), ou seja, a justiça que se manifesta de modo igual para todos em todas as partes, e que não se atrela a juízos subjetivos. É possível identificar no pensamento aristotélico a construção filosófica que de certa forma inaugura a idéia, ou o valor, dos Direitos Humanos.

ZENÃO DE CÍTIO (334 a.C. – 260 a.C.), filósofo de origem semita, dedicado ao estudo do homem e suas relações em sociedade, com predominância das *questões metafísicas e morais*, fundou a escola estóica, propulsora do pensamento grego jusnaturalista. Os estóicos comparavam a ordem universal com a idéia da razão. Para eles, qualquer homem, em qualquer comunidade política, era guiado pela razão divina, o que o tornava igual a qualquer outro homem. A idéia de universalidade já estava presente nesse tempo. Zenão propôs uma divisão na filosofia: lógica, física e ética. Segundo o filósofo, a lógica fornece um critério de verdade; a física constitui o materialismo e a ética regula as ações humanas (Bittar e Almeida, 2001).

O pensamento estóico também foi cunhado pelo político romano MARCO TÚLIO CÍCERO (Id.Ibid.), que em 48 a.C. decidiu se dedicar à filosofia e a literatura. Considerado um dos maiores oradores e pensadores políticos romanos, instituiu a lei eterna aplicável a todos os povos, a todas as nações. Como pensador estóico, afirmava que a natureza humana só se pode realizar se observadas as regras do cosmo e a ordem divina das coisas; defendia que o que é moral não poderia estar vinculado a nenhum outro atrelamento senão à própria realização moral. Nesse sentido, era postulado que o parâmetro da conduta humana deveria ser a observância da lei natural, e isso porque nela se encontra a noção de bem a ser seguida.

Segundo Guimarães (1991), no bojo das questões postas na filosofia jurídica, está a existência ou não de um direito anterior a toda lei positiva humana, que é respondida pela filosofia afirmativamente. Nesse sentido, refere-se a um conjunto de normas aptas para resolver os conflitos humanos, proporcionando regras plenas de valor jurídico e conhecidas pelo homem com sua razão – é o Direito Natural, ainda que leis humanas não o traduzam por normas expressas.

Grande parte das produções acadêmicas sobre Direitos Humanos abordam a teoria cristã de justiça, apontando os estudiosos da filosofia SANTO AGOSTINHO (354 – 430), que, influenciado por Platão, refletia sobre os problemas das relações entre razão e fé, ou por sua concepção dualista das leis, das leis divinas de caráter absoluto e do fundamento no consenso da comunidade; e SÃO TOMÁS DE AQUINO (1221 – 1274), que, influenciado

por Aristóteles, é o pensador que consegue estabelecer um equilíbrio nas relações entre a fé e a razão, a teologia e a filosofia, distinguindo-as mas não as separando necessariamente. Contribuiu para que a doutrina jusnaturalista adquirisse contornos de profunda sutileza, passando a se impor decididamente a partir do século XIII e perdurando por cerca de quatro séculos (REZENDE, 1996).

Aquino descreve que o homem é um animal social, portanto político, sendo forçado a viver em sociedade com os outros homens – na primeira forma da sociedade humana, a família, da qual depende a conservação do gênero humano. A segunda forma seria o Estado, do qual depende o bem comum dos indivíduos. Apenas o indivíduo tem realidade substancial e transcendente, ele não é um meio para o Estado, mas o Estado um meio para o indivíduo. Nessa visão, Estado não tem apenas função negativa de repressão e manutenção material/econômica, mas também positiva, de organização e espiritual/moral. Para ele, embora o Estado seja completo em seu gênero, em tudo quanto diz respeito à religião e à moral fica subordinado à Igreja, que tem como escopo o bem eterno das almas, ao que o Estado tem apenas como escopo o bem temporal dos indivíduos (Rezende, 1996).

Oliveira (2003), ao tecer algumas considerações sobre a concepção de governo, recorre à obra de São Tomás de Aquino para apresentar as mudanças de um novo modo de vida, de um novo modelo de homem, no interior de uma realidade particular que o mundo europeu/ocidental e latino estava vivendo no século XIII. Aponta para o fato de os teóricos da época serem vinculados à Igreja, pois não havia outro espaço social que propiciasse as atividades de caráter intelectual. Porém, nesse tempo, o horizonte dos homens, da mesma forma que eles próprios, não poderia ser explicado somente à luz das questões divinas, foi preciso incorporar as relações humanas e a matéria.

No século XVIII, HUGO GRÓCIO (1583-1645), pensador holandês, iniciou a discussão sobre autonomia e direito natural. Para ele, o referencial do Direito não era mais Deus, e sim a natureza do homem e das coisas. Afirmava que o direito natural torna seus ditames imutáveis, independentemente da existência ou não de um ser supremo. Foi o primeiro a correlacionar o direito natural ao direito internacional.

Depois, JOHN LOCKE (1632 – 1704) e MONTESQUIEU (1689 – 1755) opuseram-se à autoridade secular da Igreja, e eram pregadores da limitação do poder estatal pelo direito natural. ROUSSEAU (1712-1778), pensador iluminista que em sua obra *O Contrato Social* (Frost, 2001) defende a tese de que o soberano deveria conduzir o Estado segundo a vontade geral de seu povo, sempre tendo em vista o atendimento ao bem

comum, associou o direito natural à liberdade e à igualdade, e foi inspirador das primeiras declarações de direito. Esses pensadores se constituem como alguns dos mais expressivos nomes modernamente invocados como precursores da teoria dos Direitos Humanos.

Mais tarde, a secularização viria a ser alcançada através do iluminismo (Cotrim, 1990), também conhecido como a Filosofia das Luzes. O movimento filosófico do séc. XIX se caracterizava pela confiança no progresso e na razão, pelo desafio à tradição e à autoridade e pelo incentivo à liberdade de pensamento, com a crença inabalável na razão humana como fonte de toda evolução do próprio homem e da comunidade, e como elemento justificador e explicativo da conduta humana e, ainda, do historicismo dos Direitos Humanos.

O Iluminismo inaugurou o império da razão e estabeleceu a lógica cartesiana como princípio unificador e universal do pensamento humano. Entre os méritos do racionalismo, destaca-se o fato de ter sido fundamental para acabar com a barbárie das fogueiras dos séculos XVI e XVII. Ao dar esse passo, a humanidade conseguiu vencer o medo do sobrenatural, colocando as bruxas nos livros de história infantil (Thomas, 1991).

A razão humana, seja a entendida como um dom divino, seja aquela resultante da materialidade psicológica do homem, como defendiam os positivistas na França, traziam em sua essência os Direitos Humanos como idealização da justiça. Assim, surge a condenação e o repúdio a atrocidades praticadas, como viriam a ser na Segunda Guerra Mundial, como violadoras da “consciência moral da humanidade”.

Do século XVIII até os dias atuais, o processo histórico no âmbito dos Direitos Humanos conta com alguns documentos escritos, geralmente mencionados como precedentes da história dos Direitos Humanos. Exemplos desses documentos são as cartas de franquia, na Idade Média, nas quais eram registrados e explicitados os direitos que regulamentavam as relações sociais nos feudos e nas pequenas comunidades; e, em 1215, a Magna Carta, documento constitucional inglês resultado de negociações estabelecidas entre reis e nobres. Apesar de ser direcionada à garantia de direitos de um segmento da população, essa carta representou um instrumento limitador do poder monárquico.

Alguns séculos depois da Magna Carta, tendo o mesmo foco de limitar o poder do Estado, surgiram a *Petition of Rights* (1628), o *Habeas Corpus Act* (1679), o *Bill of Rights* (1689) e o *Act of Settlement* (1707), as declarações de direitos de diferentes Estados norte-americanos (1776), bem como as emendas à Constituição dos Estados Unidos da América (1789). Todos esses documentos marcam a história dos Direitos Humanos, mas foi em

agosto de 1789, com a Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, que o tema ganhou projeção, visibilidade e, sobretudo, atingiu a opinião pública por sua ambição universalista.

A Declaração francesa designou um caráter humano e universalista. A Carta demonstrava o pensamento político daquele tempo, “dessa corrente da filosofia humanitária cujo objetivo era a libertação do homem esmagado pelas regras caducas do absolutismo e do regime feudal”. (SILVA, 1999, p._18_) Foi a partir deste momento que os direitos do homem, munidos do direito à liberdade, ganharam força e legitimidade, abrindo, dentro dos direitos fundamentais, as características de direitos naturais, inalienáveis e sagrados, próprias das sociedades democráticas.

O racionalismo francês da Revolução fez emergirem as discussões sobre universalidade (Bonavides, 2000). A fase anterior pode ser representada pelas cartas e declarações inglesas, que também se constituem como grande marco (Maliska, 2001). Para Bonavides (op.cit), enquanto as cartas e declarações inglesas se dirigiam a uma camada social privilegiada – os barões feudais – e a das antigas colônias americanas, a um povo, a uma sociedade que se libertava politicamente, a Declaração francesa de 1789 teve como destinatário o gênero humano.

Assim, é possível dizer que, antes da Declaração de 1789, os direitos eram destinados a uma parcela da população. E se o direito nasce sendo privilégio apenas de um segmento, logo, podemos dizer que os que não tinham direito eram “excluídos” ou “apartados” desse determinado direito, e passaram a ser “incluídos”, pelo menos no plano ideológico e no marco legal, a Declaração de 1789 e posteriormente a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) estendem os direitos ao gênero humano, e não mais a um grupo do gênero humano.

Nesse contexto, é importante registrar que os Direitos Fundamentais, as Liberdades Públicas, os Direitos Humanos, comungam do fato de serem direitos e garantias do ser humano, cuja finalidade principal é o respeito a sua dignidade, com proteção do poder estatal e a garantia das condições mínimas de vida e desenvolvimento do ser humano. Ou seja, visa garantir ao ser humano o respeito à vida, à liberdade, à igualdade e à dignidade, para o pleno desenvolvimento de sua personalidade e potencialidades. Esta proteção deve ser reconhecida pelos ordenamentos jurídicos nacionais e internacionais de maneira positiva.

Esse trabalho tem como base referencial os princípios postulados pela Organização das Nações Unidas na Declaração Universal dos Direitos Humanos, que parte do princípio

de que os Direitos Humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inalienáveis. No entanto, é importante registrar que, antes desta Declaração, os Direitos eram tratados em gerações, ou dimensões. Como aponta Carvalho:

A primeira geração dos direitos humanos seria a dos direitos civis e políticos, fundamentados na liberdade (*liberté*). A segunda geração, por sua vez, seria a dos direitos econômicos, sociais e culturais, baseados na igualdade (*égalité*). Por fim, a última geração seria a dos direitos de solidariedade, em especial o direito ao desenvolvimento, à paz e ao meio ambiente, coroando a tríade com a fraternidade (*fraternité*) (CARVALHO, 2001. p 59-60)

Foi o jurista tcheco Karel Vasak que em 1979, proferindo uma aula inaugural no Curso do Instituto Internacional dos Direitos do Homem, em Estraburgo, utilizou pela primeira vez a expressão "gerações de direitos do homem", buscando, metaforicamente, demonstrar a evolução dos direitos humanos com base no lema da revolução francesa (liberdade, igualdade e fraternidade). Norberto Bobbio (1992) seguiu e desenvolveu estudos sobre as “gerações dos direitos”.

O professor e então Juiz da Corte Interamericana de Direitos Humanos, Antônio Augusto Cançado Trindade (2000), opondo-se à teoria do tcheco sobre “gerações de Direitos Humanos”, aponta para o fato de que, apesar da fama que alcançou, a teoria das gerações dos direitos não se sustenta diante de uma análise mais crítica, nem é útil do ponto de vista da efetivação dos direitos, porém é uma teoria válida se o objetivo for explicar a historicidade dos direitos de forma didática.

Para Piovesan (1998), a teoria da geração de direitos tem sofrido várias críticas da doutrina nacional e estrangeira, entre as quais a de que o termo pode dar a falsa impressão da substituição gradativa de uma geração por outra, o que seria um erro, já que, por exemplo, os direitos de liberdade não desaparecem ou não deveriam desaparecer quando surgem os direitos sociais, e assim por diante. Além disso, a expressão pode induzir à idéia de que o reconhecimento de uma geração pode estar condicionada à geração anterior, dificultando bastante o reconhecimento de novos direitos, sobretudo nos países ditos periféricos (em desenvolvimento), onde sequer se conseguiu um nível minimamente satisfatório de maturidade dos direitos que, nessa sistematização, são classificados como de primeira geração.

Carvalho (2001) afirma que os direitos fundamentais - que são Direitos Humanos inerentes à própria condição humana e sua genese são interdependentes. E antes de serem direitos subjetivos ou simplesmente expectativas de direitos são condições, ou deveriam ser, da própria humanidade.

Para Trindade (2000), uma geração dos direitos não substitui a outra. Como constatação histórica, observa que vários direitos sociais foram implementados no Brasil antes da efetivação dos direitos civis e políticos. Na "Era Vargas", durante o Estado Novo (1937 – 1945), foram reconhecidos, por lei, inúmeros direitos sociais, especialmente os trabalhistas e os previdenciários, sem que os direitos de liberdade (de imprensa, de reunião, de associação *etc.*) ou políticos (de voto, de filiação partidária) fossem assegurados, já que se vivia sob um regime de exceção democrática arraigado de tortura e outras formas de violação.

A Declaração francesa, de 1789, trouxe a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão como direitos imprescritíveis do homem. Porém, outros direitos, derivados da idéia de igualdade material da vida humana, seriam proclamados depois de um século e meio, na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, inspirada na Declaração francesa e na Declaração de Independência dos EUA, de 1776, e criada sob a égide das Nações Unidas e sob o efeito do trauma provocado pelos horrores da Segunda Guerra Mundial e do genocídio nazista. Essa declaração é o marco dos Direitos Humanos da era contemporânea, e também marco referencial para discussões a que se propõe este trabalho. Não existe Constituição democrática posterior a 1948 que não tenha se inspirado nos artigos da Declaração.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, além de consagrar os direitos sociais (econômicos e culturais), significou a ampliação e internacionalização de direitos com vistas à proteção da humanidade (Piovesan, 1966). Fundou os alicerces de uma “nova” convivência humana, e foi uma tentativa de criar outra “atmosfera” em meio aos horrores do nazismo, do holocausto, às 50 milhões de vidas humanas perdidas nos seis anos de guerra, à memória dos que foram queimados vivos nas “fogueiras da história”.

Comparato (2001) em relação a Declaração Universal dos Direitos Humanos, destaca que apesar das diferenças biológicas e culturais que distinguem os seres humanos, todos merecem igual respeito; e que, em razão desta radical e proclamada igualdade, ninguém – nenhum indivíduo, gênero, etnia, classe social, grupo religioso ou nação – pode afirmar-se superior aos demais.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos e os instrumentos que a sucederam contribuíram para construção de um arcabouço mundial para proteção dos Direitos Humanos, que mais tarde viriam a corroborar para o fortalecimento dos postulados da universalidade, indivisibilidade e interdependência. Universalidade estabelece que a condição de existir como ser humano é requisito único para a titularidade desses direitos. Interdependência indica que os direitos econômicos, sociais e culturais são condição para a observância dos direitos civis e políticos, e vice-versa. O conjunto dos Direitos Humanos perfaz uma unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada. Assim, sempre que um direito é violado, rompe-se a unidade e todos os demais direitos são comprometidos¹².

É própria a afirmativa de Bobbio (1992) de que, hoje, a magna questão relativa aos Direitos Humanos emerge sobre sua proteção, sua efetivação, e não sobre sua fundamentação, e a síntese histórica se constitui como marco norteador que tende a oferecer subsídios e até sustentação para as discussões atuais sobre os Direitos Humanos.

1.3 REFLEXÕES SOBRE OS DIREITOS HUMANOS NO BRASIL – AS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS COMO MARCO REPRESENTATIVO PARA A INVISIBILIDADE E/OU CONSOLIDAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

As violações dos Direitos Humanos estão arraigadas na história do país, e por mais que tenham tomado outras formas, ainda hoje fazem parte do cotidiano da nação. É uma história sangrenta, de corrupções, de desigualdades e de exclusões. A história do Brasil é marcada pelo genocídio da grande parcela da população indígena e pela escravidão dos negros da África.

A história dos Direitos Humanos no Brasil pode ser retratada de diversas formas. Considera-se fundamental na construção deste trabalho abordar a importância que as Constituições do país deram aos Direitos Humanos. As Constituições são produtos de uma época datada conjuntamente, o que torna importante pontuá-las na história e avaliar a importância de cada uma delas como marcos históricos dos Direitos Humanos e para a construção social no contexto de sua elaboração e implementação.

A Constituição do Brasil de 1824 teve como antecedente um grande conflito entre radicais e conservadores. Logo após a Proclamação da Independência do Brasil, em 7 de setembro de 1822, a Assembléia Constituinte iniciou seu trabalho, em 1823, quando o

¹² Ver: ONU, 1948.

então Imperador, D. Pedro I, discursou sobre o que esperava dos Legisladores, dos quais uma parte, tinha orientação liberal-democrática e reivindicava uma monarquia que respeitasse os direitos individuais, delimitando claramente os poderes do Imperador. Holanda (1976) aponta para o fato de que D. Pedro I queria ter poder sobre o Legislador através do voto, fato que gerou discórdia. Em decorrência disso, D. Pedro I mandou o Exército invadir o plenário em 12 de novembro de 1823, ordenou a prisão e o exílio de diversos Deputados, fato que ficou conhecido como “A Noite da Agonia”.

A obra de José Honório Rodrigues sobre a Assembléia Constituinte de 1823, além de retratar a dissolução da Constituinte, refere-se ao movimento em prol da constitucionalização do Brasil e resgata o momento decisivo no Rio de Janeiro, quando o Senado da Câmara apresentou veemente formulação perante o Príncipe Regente, D. Pedro I. Nesse documento, a representação política do Rio de Janeiro manifestava seu desagrado, sua insatisfação com o fato de as Províncias do país serem regidas por leis elaboradas “a duas mil léguas de distância”, ou seja, em Portugal. Pode-se considerar que o objetivo foi atender aos interesses monárquicos e hegemônicos da época, próprios de uma sociedade escravagista (Rodrigues, 1974).

A Constituição de 25 de março de 1824, que teve violação dos Direitos Humanos já em seu processo de elaboração, vigorou até 15 de novembro de 1889, ou seja, durante mais de 65 anos – chegando a ficar entre as constituições mais antigas do mundo.

A Constituição de 24 de fevereiro de 1891 instituiu o sufrágio direto, ou seja, o voto para a eleição dos deputados, senadores, presidente e vice-presidente da República. No entanto, a mesma constituição determinava que os mendigos, os analfabetos, os religiosos, não poderiam exercer tais direitos políticos; ainda sob a égide da estrutura escravocrata, mantinha a exclusão dos negros. Mas, como conquista, aboliu a exigência de renda como critério de exercício dos direitos políticos (Tavares, 2007).

Na Revolução de 1930, os Direitos Humanos – ainda não firmados em seu caráter universal – foram praticamente esquecidos (Cândido, 1984). O Congresso Nacional e as Câmaras Municipais foram dissolvidos, a magistratura perdeu suas garantias, suspenderam-se as franquias constitucionais e o *habeas corpus* ficou restrito a réus ou acusados em processos de crimes comuns. Esses acontecimentos acabaram culminando na Revolução Constitucionalista de 1932, que acarretou na nomeação, pelo governo provisório, de uma comissão para elaborar um projeto de Constituição. No entanto, a participação popular que emergia ficou reduzida em razão da censura à imprensa (Moreira, 1998).

Apesar desta censura, devido a pressões, a Constituição de 1934 viria a estabelecer algumas franquias liberais: determinou que a lei não poderia prejudicar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada; vedou a pena de caráter perpétuo; proibiu a prisão por dívidas, multas ou custas; criou a assistência judiciária para os necessitados (assistência esta que ainda hoje não é observada por grande parte dos Estados brasileiros); instituiu a obrigatoriedade de comunicação imediata de qualquer prisão ou detenção ao juiz competente para que a relaxasse, se ilegal, promovendo a responsabilidade da autoridade, além de várias outras franquias estabelecidas (Arruda, 1986).

Além das garantias individuais, a Constituição de 1934 inovou ao estatuir normas de proteção social ao trabalhador, proibindo a diferença de salário para um mesmo trabalho em razão de idade, sexo, nacionalidade ou estado civil; proibindo o trabalho para menores de 14 anos, o trabalho noturno para menores de 16 anos e o trabalho insalubre para menores de 18 anos e mulheres; determinando a estipulação de um salário mínimo capaz de satisfazer às necessidades normais do trabalhador, o repouso semanal remunerado e a limitação de trabalho a oito horas diárias, que só poderiam ser prorrogadas nos casos legalmente previstos, entre outras garantias sociais ao trabalhador.

Já no regime político centralizado e autoritário brasileiro, fundado por Getúlio Vargas em 1937 e que durou até 1945, também chamado Estado Novo, é que foram criados os tão polêmicos tribunais de exceção, que tinham competência para julgar os crimes contra a segurança do Estado. Nesta época, foi declarado estado de emergência no país, ficaram suspensas quase todas as liberdades a que o ser humano tem direito, dentre elas, a liberdade de ir e vir, o sigilo de correspondência (que era violada e censurada) e de todos os outros meios de comunicação, orais ou escritos, a liberdade de reunião, a liberdade de expressão de forma geral. É possível afirmar que durante o tempo que vigorou o Estado Novo, os Direitos Humanos inexisteram.

Somente com a Constituição de 1946, o país foi, "redemocratizado", e foi essa, a constituição que restaurou os direitos e garantias individuais, sendo estes, até mesmo ampliados, do mesmo modo que os direitos sociais. Foi a partir desta Constituição que foi proibido o trabalho noturno a menores de 18 anos, estabeleceu-se o direito de greve, foi estipulado o salário mínimo capaz de atender as necessidades do trabalhador e de sua família, dentre outros demais direitos previstos (BRASIL, 1946).

Os direitos culturais também foram ampliados, e essa Constituição vigorou até o surgimento da Constituição de 1967. Contudo, sofreu várias emendas e teve a vigência de

diversos artigos suspensa por força dos Atos Institucionais de 9 de Abril de 1964 (AI-1) e de 27 de outubro de 1965 (AI-2), na vigência do regime instituído pelo golpe autodenominado "Revolução de 31 de março de 1964". Apesar disso, podemos afirmar que, durante os quase 18 anos de duração, a Constituição de 1946, em relação às constituições anteriores, era mais apropriada do ponto de vista do respeito aos Direitos Humanos.

Como em muitos processos históricos, a legislação avança, mas também retrocede, e foi isso o que aconteceu com a Constituição de 1967 (Arruda, 1986), que suprimiu a liberdade de publicação, tornando restrito o direito de reunião, estabelecendo foro militar para os civis, mantendo todas as punições e arbitrariedades decretadas pelos Atos Institucionais. Essa Constituição ainda restringiu o direito de greve, a liberdade de opinião, além de retroceder nos chamados direitos sociais, reduzindo a idade mínima para o trabalho para 12 anos. Embora determinasse o respeito à integridade física e moral do detento, na prática, tal preceito não existia. Em 1968 foi instituído o mais terrível Ato Institucional, o AI-5, o que mais desrespeitou os Direitos Humanos no País, provocando revolta na sociedade civil, jovens, estudantes.

A Constituição de 1967 retroagiu em muitos aspectos nas conquistas anteriores, teve incorporadas ao seu texto legal as medidas autoritárias dos Atos Institucionais, não existindo respeito aos Direitos Humanos.

A Constituição de 1988 é a Constituição que mais se afina com os princípios da defesa e promoção dos Direitos Humanos. Ulysses Silveira Guimarães¹³ afirmava que a Constituição de 1988 era uma "Constituição cidadã", porque ela mostrou que o homem tem uma dignidade, dignidade esta que precisa ser resgatada e que se expressa, politicamente, como cidadania.

A Carta fixou os Direitos Humanos como um dos princípios que devem reger as relações internacionais do Brasil (artigo 4º, inciso II). O texto reconhece ainda, como tendo status constitucional, os direitos e garantias contidos nos tratados internacionais ratificados pelo Brasil, que não tenham sido incluídos no artigo 5º da Constituição.

Na Constituição brasileira de 1988, os direitos estão subdivididos em cinco capítulos (BRASIL, 1988):

¹³ Ulysses Silveira Guimarães foi um político brasileiro que teve grande papel na oposição à ditadura militar e na luta pela redemocratização do Brasil.

- 1) **Direitos individuais e coletivos:** são os direitos ligados ao conceito de pessoa humana e à sua personalidade, tais como à vida, à igualdade, à dignidade, à segurança, à honra, à liberdade e à propriedade (Artigo 5º e seus incisos);
- 2) **Direitos sociais:** o Estado Social de Direito deve garantir as liberdades positivas aos indivíduos. Esses direitos são referentes a educação, saúde, trabalho, previdência social, lazer, segurança, proteção à maternidade e à infância e assistência aos que precisem. Sua finalidade é a melhoria das condições de vida das populações de baixa renda concretizando, assim, a igualdade social (a partir do Artigo 6º e seus incisos);
- 3) **Direitos de nacionalidade:** vínculo jurídico político que liga um indivíduo a um determinado Estado, fazendo com que este indivíduo se torne um integrante do povo, capacitando-o a exigir sua proteção; em contrapartida, o Estado sujeita-o a cumprir deveres impostos a todos (Artigo 12);
- 4) **Direitos políticos:** permitem ao indivíduo, através de direitos públicos subjetivos, exercer sua cidadania, participando de forma ativa dos negócios políticos do Estado (Artigo 14);
- 5) **Direitos relacionados à organização e a participação:** garante a autonomia e a liberdade plena dos partidos políticos como instrumentos necessários e importantes na preservação do Estado democrático de Direito (Artigo 17).

O Brasil é signatário dos mais importantes tratados internacionais de Direitos Humanos, tanto na esfera da Organização das Nações Unidas (ONU) como da Organização dos Estados Americanos (OEA), entre os quais o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos; o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; a Convenção Contra Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes; e a Convenção Americana sobre os Direitos Humanos. O País não tem reservas a qualquer desses instrumentos jurídicos.

Em 1993 foi realizada, em Viena, uma Conferência Mundial dos Direitos Humanos, em cuja preparação o Brasil teve um papel importante, tendo presidido o comitê de redação da Declaração e do Programa de Ação, adotada consensualmente pela Conferência em 25 de junho de 1993. Em 1996, o Brasil assumiu a presidência da 52ª Reunião da Comissão de Direitos Humanos da ONU.

Sobre a proteção dos Direitos Humanos na Constituição Brasileira, afirma Piovesan (1999) que o valor da dignidade da pessoa humana, bem como o valor dos direitos e

garantias fundamentais, vêm a constituir os princípios constitucionais que incorporam as exigências de justiça e dos valores éticos, conferindo suporte a todo o sistema jurídico brasileiro. Dentre os fundamentos que afirmam o Estado Democrático de Direito no Brasil, podemos extrair a cidadania e dignidade da pessoa humana (Art. 1º, Incs. II e III). Depreende-se desse fato a convergência do princípio do Estado Democrático de Direito e dos Direitos Humanos fundamentais, o que evidencia que os Direitos Humanos constituem elemento de base para a consecução do princípio democrático, posto que desenvolvem uma função nitidamente democrática.

Assim, toda Constituição (Idem) há de ser compreendida como uma unidade e como um sistema que privilegia determinados valores sociais, e se pode declarar que a Carta de 1988 elege o valor da dignidade humana como um essencial, que lhe doa unidade de sentido. Isto é, o valor da dignidade humana informa a ordem constitucional de 1988, imprimindo-lhe uma feição particular.

1.4 OS MOVIMENTOS SOCIAIS E A ORGANICIDADE DOS DIREITOS HUMANOS NO BRASIL

Não se pretende, aqui, traçar uma ordem cronológica de retrocessos ou conquistas dos movimentos sociais de Direitos Humanos. Entretanto, não é possível pensar a institucionalização dos Direitos Humanos enquanto Políticas Públicas sem pensar na participação social.

Os tratados internacionais, os órgãos de governo e o surgimento de organizações não governamentais em defesa de inúmeros temas inerentes aos Direitos Humanos foram fundamentados, originados e porque não dizer “conseqüência” do pleito, da luta de diferentes movimentos sociais.

Para Santos (1997), os grandes movimentos políticos liberais dos séculos XVII e XVIII podem ser considerados o ponto de partida para a institucionalização dos Direitos Humanos. A conquista da soberania só foi possível após prolongadas lutas e conflitos com governos monárquicos, conflitos atribuídos aos privilégios que os governos monárquicos pretendiam para si e seus aliados.

Foram as reivindicações dos movimentos sociais, as denúncias e as pressões políticas que deram origem às proclamações dos direitos, insuficientes, contudo, para superar as diferenças sociais ou evitar violações, já que a primeira proclamação dos

direitos preservava o direito de propriedade privada – e política, na medida em que a cidadania permanecia vinculada ao poder econômico, simbolizado pelo direito de propriedade.

Therbom (2000) discute a estreita relação entre os modelos econômicos e os movimentos sociais, entre eles os movimentos ambientais, os movimentos feministas, os movimentos pacifistas e o controle do Estado, como lugar de reconhecimento, efetivação ou anulação dos mesmos. Nos séculos XIX e XX, as lutas sociais demonstraram que os princípios proclamados nas declarações permaneceram como promessas não cumpridas, ou ainda:

As duas mais importantes promessas da modernidade ainda a cumprir são, por um lado, a resolução dos problemas da distribuição (ou seja, das desigualdades que deixam largos estratos da população aquém da possibilidade de uma vida decente ou sequer da sobrevivência); por outro lado, a democratização política do sistema político democrático. (SANTOS. 1997, p.98)

Para Tarrow (1994), os movimentos sociais surgem como expansão da atividade política a partir do século XIX, defendendo interesses próprios, a fim de provocar mudanças institucionais, utilizando-se de formas de organização e atuação não-convencionais, ou seja, passeatas, atos de violência, protestos etc.

Gohn (1997), ao tratar das novas formas de movimentos sociais, considera “novos movimentos sociais” os movimentos das mulheres, ecológicos, contra a fome, pelos direitos da população LGBT e outros, sinalizando em princípio um distanciamento do caráter classista que se configurava nos movimentos sindicais e operários em torno do mundo do trabalho. Para a autora, o surgimento de novas causas, de novas militâncias, não significa que em determinados momentos históricos esse movimentos não possam assumir uma contraposição com o sistema econômico e social vigente. No entanto, a autora reafirma que os novos movimentos sociais se contrapõem aos “velhos” e historicamente tradicionais movimentos sociais em suas práticas e objetivos, e assim os descreve:

São ações coletivas de caráter sociopolítico, construídas por atores sociais pertencentes a diferentes classes e camadas sociais. Eles politizam suas demandas e criam um campo político de força social na sociedade civil. Suas ações estruturam-se a partir de repertórios criados sobre temas e problemas em situações de: conflitos, litígios e disputas. As ações desenvolvem um processo social e político-cultural que cria uma identidade

coletiva ao movimento, a partir de interesses em comum. Esta identidade decorre da força do princípio da solidariedade e é construída a partir da base referencial de valores culturais e políticos compartilhados pelo grupo. (GOHN, 1997, p.44)

Ao longo do processo histórico, a “bandeira dos Direitos Humanos” tem sido pano de fundo de denúncias contra as estruturas dominantes, feitas por diferentes tipos de movimentos sociais, e também tem servido de pretexto para fundamentar e legitimar determinadas políticas governamentais; também tem sido mote de agências publicitárias; tem abarcado, em todo seu caráter universal, a definição de diretrizes, a busca de identidade ou a afirmação de identidades; e, sobretudo, tem levado à constituição de alianças entre países, que pactuam normas, regras e procedimentos em relação ao tema.

Resgatar algumas lutas históricas dos movimentos sociais é importante para a compreensão da relação entre as lutas e os direitos nos dias de hoje, a conquista dos chamados de direitos de segunda geração, ou seja, os destinados à proteção social, que se caracterizam pelo direito dos cidadãos de exigir uma prestação positiva do Estado para sua proteção, também chamadas liberdades positivas dos cidadãos. São provenientes, principalmente, das lutas das classes trabalhadoras, após a Revolução Industrial. Os direitos previdenciários e os direitos trabalhistas são exemplos de Direitos Humanos de segunda geração e também de direitos conquistados após reivindicação e luta de movimentos sociais (Pinho, 2001).

Avanços, retrocessos, contradições e oscilações marcam a história da conquista dos Direitos no Brasil e no mundo. Destacam-se as atuais perdas dos direitos conquistados durante o Estado de bem-estar, típicas da regulação fordista, o que pode ser constatado nos seguintes fatos: os Estados nacionais se submetem ao interesse do capital; reduzem-se à oferta de serviços e políticas públicas para a população; a publicidade só permite ver um tipo de solução para os problemas, aquela fornecida pela mais ampla liberdade de mercado; e a participação popular passa a não ser legítima e, em muitos casos, meramente formal. Surge um processo de fomento a uma cultura de que “a economia é séria e moderna; o social, perdulário e arcaico” (RIBEIRO, 2000, p.21).

Lutas que remontam às condições sociais presentes durante os períodos revolucionários do século XVIII: moradia, educação, transporte, saúde, emprego, direito à terra, ou melhores condições de trabalho e, não raro, pelo direito a alimentação, são ainda lutas dos dias atuais, lutas que estavam presentes quando se constituíram os direitos de

primeira geração nas nações centrais do capitalismo, condição histórica estabelecida “a partir de reivindicações de indivíduos contra violações por agentes econômicos, Estados, instituições políticas e agentes sociais” (ALTVATER, 1999, p.137).

Nos países da América Latina, inclusive no Brasil, em meados do século XX ocorriam lutas por direitos que produziram as bandeiras dos movimentos das décadas de 1960, 1970 e 1980, privilegiando o difícil combate em defesa da vida e da integridade física dos adversários de regimes militares. Já a defesa dos direitos sociais caracterizou as lutas por moradia, transporte, alimentação, saúde e educação dos anos 1980 e 1990 (CARVALHO, 2001).

A importância dos movimentos sociais de Direitos Humanos como expressão política tem servido ao mesmo tempo para justificar ações de dominação da população de baixa renda, tornando-se assim um instrumento de pressão política, através de alianças pactuadas com outros segmentos da sociedade civil, com inúmeros outros fins que não a própria defesa de direitos (Silva, 1999). Direitos reconhecidos, e proclamados, porém não efetivados, têm sido o “alimento” e a motivação dos movimentos sociais dos Direitos Humanos. Direitos não efetivados, mais do que violações, se constituem como aspirações políticas e fomento de um senso de justiça.

Os movimentos de Direitos Humanos têm entre suas características a universalidade, a coletividade, e muitas vezes seu caráter setorial, que pode também ser entendido por muitos autores como “fragmentação da luta” – ora a luta pelo direito à vida, ora a luta pelo direito a liberdade, ora pelo direito a igualdade: das mulheres, dos índios, das crianças, dos idosos, dos que não possuem terra e de tantas outras lutas e direitos.

Para Gohn (1997), os “novos” movimentos sociais desenvolvem ações particularizadas relacionadas às dimensões da identidade humana, deslocada das condições socioeconômicas predominantes, de modo que suas práticas não se aproximam de um projeto de sociabilidade diferenciada das relações sociais capitalistas, ou seja, não se voltariam para a transformação das atuais formas de dominação política e econômica, no sentido da construção de sociedade baseada na organização coletiva e no desenvolvimento das potencialidades humanas na direção não-capitalista.

Para Norberto Bobbio (1992), a luta por novos direitos vem precedida pelas demandas de seu tempo. Para o autor, os Direitos Humanos, a democracia e a paz são três momentos necessários do mesmo movimento histórico: sem direitos do homem reconhecidos e protegidos, não há democracia; sem democracia, não existem as condições

mínimas para a solução pacífica dos conflitos. A luta pelos Direitos acompanharia o processo histórico, sendo compatível em sua existência às demandas de seu tempo, ou seja, novas demandas significam novas lutas por novos direitos, nas quais os movimentos sociais têm uma função preponderante.

Ações coletivas associadas à luta por interesses, associada à organização social e a mudança na esfera social e cultural, é assim que Touraine define os movimentos sociais. Entende que:

Movimentos sociais são frutos de uma vontade coletiva. Eles falam de si próprios como agentes de liberdade, de igualdade, de justiça social ou de independência nacional, ou ainda como apelo à modernidade ou à liberação de forças novas, num mundo de tradições, preconceitos e privilégios. (TOURAINÉ, 1977, p.35)

Castells, estudioso dos movimentos sociais e que influenciou as publicações brasileiras nesse tema, defende que movimentos sociais são “ações coletivas propositivas as quais resultam, na vitória ou no fracasso, em transformações nos valores e instituições da sociedade” (CASTELLS, 1997, p.145).

O legado que a defesa dos Direitos Humanos traz para os movimentos sociais, além do seu caráter universal, é a ampliação do espaço político. Trata-se de produzir uma nova ética capaz de ampliar o significado da participação como exercício de novas modalidades de cidadania (Silva, 1999).

Muitos são os desafios e dilemas que se expressam no embate travado entre os movimentos sociais e o Estado. Os Direitos Humanos têm assumido, ao longo das duas últimas décadas, o polêmico e paradoxal lugar de unanimidade mundial. Paradoxal porque se transformou em reivindicação de distintos movimentos sociais, revelando uma aspiração de mudança, tanto através da sociedade civil quanto do Estado. Independente dos dilemas, ambiguidades, paradoxos e desafios que possam envolver as discussões na seara dos Direitos Humanos, foram sim os Movimentos Sociais que, de inúmeras formas, fizeram com que as lutas se traduzissem em leis, em direitos e algumas vezes em políticas públicas.

2 OS DIREITOS HUMANOS NO BRASIL ENQUANTO POLÍTICAS PÚBLICAS

Todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotadas de razão e consciência e devem agir em relação umas às outras com espírito de fraternidade.

(Artigo I da Declaração Universal dos Direitos Humanos)

O segundo capítulo dedica-se ao estudo do contexto temporal e metodológico em que o tema Direitos Humanos é “incorporado” ao discurso e à prática do Estado Brasileiro no âmbito nacional e internacional; descreve alguns aspectos inerentes ao período que antecede a redemocratização do Brasil, no qual evocar os Direitos Humanos era o único instrumento de defesa e de proteção contra violações impostas pelo regime político da época; reflete sobre o tempo em que as violações aos Direitos Humanos eram atribuídas aos problemas relacionados ao subdesenvolvimento do país, ou simplesmente era atribuída aos governos estaduais a responsabilidade por toda e qualquer violação; reflete sobre o processo de exclusão e de desigualdades, enquanto violação de direitos, em face da consolidação de uma política nacional de Direitos Humanos; discorre sobre o marco legal, da constituição do Conselho dos Direitos da Pessoa Humana até a criação da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, com status de Ministério; pontua alguns aspectos da adesão do Brasil aos pactos internacionais e das pressões que fizeram com que o Governo brasileiro fosse o primeiro da América Latina, e o terceiro país no mundo, a elaborar um Programa Nacional de Direitos Humanos. Esse capítulo contextualiza o processo de “construção” do primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-1, bem como seus avanços, descreve seu processo de atualização, que resultou no PNDH-2, a participação da sociedade, e propõe uma reflexão sobre as

polêmicas e controvérsias em torno do recém-lançado terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3.

2.1 QUANDO O GOVERNO BRASILEIRO ASSUME DIREITOS HUMANOS COMO POLÍTICA PÚBLICA – DOS ANOS 1988 À ATUALIDADE

No Brasil, levou tempo para que a Declaração Universal dos Direitos Humanos tivesse significado. Não servia de inspiração para o executivo, o parlamento, tampouco para universidades e mídia. A tentativa de introduzir um organismo exclusivamente para o trato do tema foi a criação do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana em 1956, cujo projeto de Lei¹⁴ foi sancionado pelo Presidente João Goulart duas semanas antes do golpe militar, que, ignorando a Constituição, viria a violar muitos Direitos Humanos por duas longas décadas. Uma fase em que o Governo/Estado encontrava-se em embate com as questões relativas aos Direitos Humanos. Gregori¹⁵ (2008) descreve este período que antecede a redemocratização do Brasil com a lembrança que evocar os Direitos Humanos era o único instrumento de defesa diante de atos do regime militar, que não deixara recursos legais para o combate e enfrentamento das violências existentes. Era um tempo de habeas corpus suspenso, pessoas exiladas, imprensa censurada, torturas. Todos que se opunham, todos que pensassem ou agissem contra o regime, podiam ser suspeitos de conspiração.

¹⁴ Ver: Projeto de Lei do Deputado Bilac Pinto, de 1956.

¹⁵ **José Gregori** formou-se em Direito pela USP, em 1950. Em 1982 foi um dos membros Fundadores da Comissão Teotônio Vilela de Direitos Humanos. Na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, foi professor de 1977–1993, e na Unicamp atuou como membro do Grupo de Estudos Constitucionais (1986–1988).

De 1990 a 1995 ocupou cargos de Diretor Secretário do Instituto de Integração Latino Americana – Ilam, Diretor Jurídico da Fundação Pró-Sangue - Hemocentro SP e Diretor Superintendente da Fundação de Seguridade Embratel – Telos. Ocupou diversas funções no setor público: Ministro de Estado da Justiça (2000-2002); Embaixador do Brasil em Portugal (2002-2003). Ocupou as funções de: Secretário Nacional dos Direitos Humanos, Ouvidor da República, Coordenador e co-autor da Lei n. 9.140/95 (desaparecidos políticos), Coordenador Geral do Programa de Segurança Pública (2000) e Coordenador Geral do Programa Nacional de Direitos Humanos, lançado oficialmente pelo Presidente da República em 13 de maio de 1996. No legislativo, foi Deputado Estadual de 1983-1986. De 1995 a 2001, participou de seminários, missões e delegações estrangeiras, representando o Brasil em diversos países do mundo, principalmente na área de Direitos Humanos.

Recebeu o Prêmio das Nações Unidas para área de Direitos Humanos da ONU, na comemoração dos 50 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1998) e Prêmio Criança e Paz - Betinho do Unicef (1998). Recebeu da SEDH o Prêmio Direitos Humanos 2007 (13ª edição), na categoria Dorothy Stang – Defensores de Direitos Humanos, pessoa física. Em 2009 recebeu a Ordem do Ipiranga. Atualmente, é Secretário Especial de Direitos Humanos de São Paulo, onde preside a Comissão Municipal de Direitos Humanos.

Mesmo com o fim do regime militar, em meados da década de 1980, não era incomum que o governo federal ainda negasse a existência de violações dos Direitos Humanos ou atribuísse a responsabilidade por violações ao subdesenvolvimento do país ou aos governos estaduais (Neto, 2009).

A partir da Constituição de 1988, os Direitos Humanos tornaram-se presentes nos discursos, não só no âmbito defensivo. A partir desse marco constitucional passou-se a evocar a defesa, entre outros aspectos, dos que por força de um regime tiveram seus direitos violados. Mas foi sobretudo no âmbito da promoção que se ampliou o campo de abrangência das questões relativas aos Direitos Humanos no país. Assim, pode-se considerar que a história dos Direitos Humanos no Brasil enquanto política pública, com os seus marcos regulatórios, completará apenas 22 anos – a idade da Constituição.

A Conferência Mundial dos Direitos Humanos de Viena, 1993, viria a influenciar o posicionamento do Brasil em relação ao tema enquanto política pública. O Governo assumiu compromisso com a elaboração do Programa Nacional de Direitos Humanos. Cabe ressaltar que este processo se deu em decorrência de diversas pressões e em 1995, mesmo pós-advento da Constituição de 1988, as organizações internacionais de Direitos Humanos cobraram-no duramente do Brasil, que, apesar de recentemente democratizado, ainda não tinha sinalizado que assumiria compromisso com a questão e que desenvolveria uma política pública de Direitos Humanos. Na mesma ocasião, a imprensa brasileira e os familiares das vítimas e desaparecidos na ditadura cobravam do governo uma reparação e uma resposta sobre o paradeiro dos corpos dos que haviam desaparecido.

O envio do Projeto de Lei sobre os desaparecidos políticos para o Congresso Nacional se materializou como primeiro compromisso do Governo brasileiro com os Direitos Humanos, passando do discurso para a prática. A aprovação desse projeto de Lei se desdobrou na criação da Secretaria Nacional dos Direitos Humanos.

José Gregori, questionado sobre se alguma coisa mudou com a criação da Secretaria Nacional de Direitos Humanos, respondeu:

Quando começamos essa luta, há 15 anos, vivíamos num regime de exceção. Hoje, o Estado tornou-se parceiro nessa construção e o Governo Federal assumiu o compromisso de executar uma política no setor. Criou uma Secretaria e um Programa Nacional dos Direitos Humanos. À medida que foi-se estruturando a política nacional de direitos humanos, temas relevantes passaram a ser incorporados à agenda política do país. Um dos primeiros sinais dessa incorporação foi à sanção presidencial à lei 9.140/95, que reconheceu como mortos os desaparecidos políticos

durante o regime militar e possibilitou indenizar as famílias. A elaboração do Programa Nacional de Direitos Humanos, em 1996, com a participação de 210 entidades representativas da sociedade civil, e a criação da Secretaria Nacional dos Direitos Humanos no ano seguinte reafirmou a disposição do governo para elaborar e implementar políticas públicas que tenham como objetivo a proteção e promoção dos direitos humanos, dando coerência às políticas setoriais em matéria de direitos humanos e cidadania. Muitas metas desse programa se tornaram realidade. Não existe nenhum assunto, entre os muitos que o tema comporta que não tenha sido tocado. Avançamos mais em algumas questões do que outras, como transferir os crimes praticados por militares contra civis para o foro da Justiça comum, aprovar um Código de Trânsito que estava há mais de quatro anos ancorado no Senado. Pode ser que na Suécia os direitos humanos não precisem abranger o trânsito, mas no Brasil a violência no trânsito matava tanto quanto uma guerra civil. Eu também citaria a lei da tortura, crime que não existia no Brasil. Qualquer excesso policial era qualificado como ferimentos graves, lesões corporais etc. O mesmo ocorreu quanto ao porte ilegal de armas. A cidadania brasileira também começa a ser mais bem demarcada com a gratuidade do registro civil e a pressão para que essa lei realmente se efetive na prática. (REVISTA MAISHUMANA, 1999)

Foi criada na estrutura regimental do Ministério da Justiça (MJ), no ano de 1997, a Secretaria Nacional de Direitos Humanos (SNDH), em substituição à Secretaria dos Direitos da Cidadania (SDC), a quem cabia formular, normatizar e coordenar – em todo o Brasil – a política de defesa e promoção dos direitos da criança e do adolescente e também das pessoas com deficiência. A SNDH foi criada e ampliou as competências da SDC, passando a se responsabilizar também por coordenar, gerenciar e acompanhar a execução do Programa Nacional de Direitos Humanos e promover a cooperação com os organismos internacionais.

Segundo José Gregori, primeiro Secretário Nacional de Direitos Humanos, era preciso existir um espaço específico, onde o eixo fosse os Direitos Humanos, e assim operacionalizar políticas específicas e dar visibilidade a um tema que até então era tratado pelos governos de forma secundária, sem a autonomia e legitimidade que um órgão especialmente dedicado daria (Brasil, 2008).

O primeiro desafio da Secretaria Nacional de Direitos Humanos foi impulsionar a execução do primeiro PNDH, que fora construído por meio de uma metodologia participativa, que contou com reuniões em todas as regiões do Brasil, presença de lideranças comunitárias, gestores públicos e militantes dos Direitos Humanos (Gasparini, 1998).

As sínteses desse processo se consolidaram no PNDH, com seus eixos e objetivos. Esta política se constitui como marco importante, apresentando diretrizes e dando visibilidade ao tema no âmbito das políticas públicas.

Em face da realidade brasileira, as contradições e violações, Gregori, ao ser perguntado se tudo que foi feito até agora foi inútil, apresentou a seguinte resposta¹⁶:

Não. Primeiro porque não estamos mais no marco zero como há alguns anos. Depois, já está plantada uma consciência de que Direitos Humanos são pré-requisitos de vida social democrática e como tal devem ser uma das prioridades de governo, o que faz com que os atrasos, as injustiças, as deficiências e as agressões aos Direitos Humanos não continuem, como estiveram por séculos, no limbo da complacência e da indiferença. É preciso continuar para que o dia-a-dia de nossa democracia tão jovem, entre múltiplas opções e caminhos, obedeça também aos Direitos Humanos. (BRASIL, 2008)

A história dos Direitos Humanos enquanto política pública no Brasil é recente. Apesar de signatário da Declaração Universal, o País levou 26 anos para ratificar os dois Pactos de San José¹⁷, de 1966 – instrumentos que a tornam efetiva.

Após a promulgação da Constituição de 1988, graças à participação e articulação entre sociedade civil, parlamentares, organizações nacionais e internacionais, o Brasil pode avançar na construção de um marco regulatório que marcaria a história dos direitos,

¹⁶ Entrevista publicada em BRASIL, 2008.

¹⁷ O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos foi adotado pela Resolução n. 2.200-A (XXI) da Assembléia Geral das Nações Unidas, em 19 de dezembro de 1966. É um pacto de amplitude mundial. Entrou em vigor em 1976, quando foi atingido o número mínimo de adesões (35 países). O Congresso Brasileiro aprovou-o através do Decreto-Legislativo n. 226, de 12 de dezembro de 1991, depositando a Carta de Adesão na Secretaria Geral da Organização das Nações Unidas em 24 de janeiro de 1992, entrando em vigor em 24 de abril do mesmo ano. Desde então, o Brasil tornou-se responsável pela implementação e proteção dos direitos fundamentais previstos no Pacto. Na época, a discussão para edição de um pacto que reunisse todos os direitos da pessoa humana, idealizou-se dois modelos: um único que conjugasse as duas categorias de direito e outro que promovesse a separação de um lado, dos direitos civis e políticos e, de outro, dos direitos sociais, econômicos e culturais. A divergência que ocorria entre os países ocidentais e os países do bloco socialista era sobre a auto-aplicabilidade dos direitos que viessem a ser reconhecidos. Os países ocidentais, cuja orientação acabou prevalecendo, entendiam que os direitos civis e políticos eram auto-aplicáveis, enquanto que os direitos sociais, econômicos e culturais eram "programáticos", necessitando de uma implementação progressiva. A ONU continuou reafirmando, no entanto, a indivisibilidade e a unidade dos Direitos Humanos, pois os direitos civis e políticos só existiriam no plano nominal sem o concurso dos direitos sociais, econômicos e culturais, e vice-versa.

Assim, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos foi adotado no auge da *guerra fria*, reconhecendo, entretanto, um conjunto de direitos mais abrangente que a própria Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Em virtude da ditadura militar que governou o Brasil por 21 anos, o Governo brasileiro só ratificou o Pacto quando seus principais aspectos já se encontravam garantidos na atual Constituição Federal, em seu título II, denominado "Dos Direitos e Garantias Fundamentais".

criando inicialmente o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o Sistema Único de Saúde (SUS), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) e também a Lei n. 9140/95, que reconhece a responsabilidade do Estado por morte e desaparecimentos políticos, a tipificação do crime de tortura, o fim do foro privilegiado para policiais militares nos crimes dolosos contra a vida, a ratificação dos tratados e convenções em Direitos Humanos, entre outras leis e medidas que deram legitimidade à luta pela defesa e promoção dos Direitos Humanos.

Dez anos depois dos primeiros avanços advindos da Constituição de 1988, mais precisamente em 1º de janeiro de 1999, a antiga Secretaria Nacional de Direitos Humanos (SNDH) foi transformada em Secretaria de Estado dos Direitos Humanos (SEDH), e foi atribuído a seu titular o status de ministro de Estado, com prerrogativa de assento nas reuniões ministeriais.

Em 8 de maio de 2002, ainda no âmbito do Ministério da Justiça (MJ), o governo criou a Secretaria de Estado dos Direitos das Mulheres (Sedim). As ações de defesa e garantia dos direitos da mulher saíram da competência da SEDH e passaram à responsabilidade da Sedim. E em 1º de janeiro de 2003, a Secretaria de Estado de Direitos Humanos tornou-se Secretaria Especial de Direitos Humanos e, no mesmo ato, foram criadas a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SEPM) e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), as três secretarias especiais integrando a estrutura da Presidência da República, não mais do Ministério da Justiça, exercendo seus titulares de fato e de direito os cargos de Ministro. Quanto às competências da SEDH, incluem¹⁸:

- 1) assessorar direta e imediatamente o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes voltadas à promoção dos direitos da cidadania, da criança, do adolescente, do idoso e das minorias e à defesa dos direitos das pessoas portadoras de deficiência e promoção de sua integração à vida comunitária;
- 2) coordenar a política nacional de Direitos Humanos, em conformidade com as diretrizes do Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH;
- 3) articular iniciativas e apoiar projetos voltados para a proteção e promoção dos Direitos Humanos em âmbito nacional, tanto por organismos governamentais,

¹⁸ Ver: <<http://www.presidencia.gov.br/sedh>>.

incluindo os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, como por organizações da sociedade;

- 4) exercer as funções de ouvidoria-geral da cidadania, da criança, do adolescente, da pessoa portadora de deficiência, do idoso e de outros grupos sociais vulneráveis.

Compete, ainda, à Secretaria Especial dos Direitos Humanos:

- 5) exercer as atribuições de Órgão Executor Federal do Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas, instituídas pelo art. 12 da Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999;
- 6) atuar, na forma do regulamento específico, como Autoridade Central Federal, a que se refere o art. 6º da Convenção Relativa à Proteção das Crianças e à Cooperação em Matéria de Adoção Internacional, concluída em Haia, em 29 de maio de 1993, aprovada pelo Decreto Legislativo no 1, de 14 de janeiro de 1999, e promulgada pelo Decreto nº 3.087, de 21 de junho de 1999; e
- 7) atuar, na forma do regulamento específico, como Autoridade Central, a que se refere o art. 6º da Convenção sobre os Aspectos Cíveis do Sequestro Internacional de Crianças, concluída em Haia, em 25 de outubro de 1980, aprovada pelo Decreto Legislativo no 79, de 15 de setembro de 1999, e promulgada pelo Decreto no 3.413, de 14 de abril de 2000.

No âmbito da estrutura administrativa, a SEDH¹⁹ é o órgão da Presidência da República que tem por atribuições articular e implementar as políticas públicas voltadas para a promoção e defesa dos Direitos Humanos. É composta por órgãos colegiados e executivos, assessorias e grupos de trabalho temáticos que auxiliam o Secretário Especial dos Direitos Humanos na implementação da Política Nacional de Direitos Humanos, cujas diretrizes devem nortear a ação da pasta.

Hoje, a SEDH²⁰, é responsável pelo desenvolvimento dos seguintes Programas: a) Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas; b) Atendimento Socioeducativo do

¹⁹ Ver: Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003.

²⁰ A SEDH tem a seguinte estrutura organizacional: I - órgãos de assistência direta e imediata ao Secretário Especial: a) Gabinete; b) Ouvidoria-Geral da Cidadania; c) Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa com Deficiência; II - órgãos específicos singulares: a) Subsecretaria de Gestão da Política de Direitos Humanos; b) Subsecretaria de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos; c) Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente; III - órgãos colegiados: a) Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana - CDDPH; b) Conselho Nacional de Combate à Discriminação – CNCD; c) Conselho Nacional dos

Adolescente em conflito com a lei; c) Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes; d) Direitos Humanos, Direito de Todos; e) Gestão da Política de Direitos Humanos; f) Programa Nacional de acessibilidade; g) Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente; h) Promoção e Defesa dos Direitos de Pessoas com Deficiência; i) Proteção da Adoção e Combate ao Sequestro Internacional.

Além dos programas acima descritos, fazem parte do escopo da SEDH a implementação dos seguintes planos, ações e serviços: Programa Nacional de Direitos Humanos, Prêmio Direitos Humanos, Registro Civil de Nascimento, Brasil sem Homofobia, Apoio para Ouvidorias de Polícia e Policiamento Comunitário, Combate à Tortura e o serviço de Disque Denúncia, o Disque 100, orientado para casos de exploração sexual de crianças e adolescentes.

2.2 OS PROGRAMAS NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS

Em 25 de junho de 1993, o Brasil participou da Conferência Mundial dos Direitos Humanos em Viena. No mesmo ano, exatamente no Dia da Independência, o então Presidente da República anunciava que o País assumiria um engajamento mais explícito na temática, traduzido em ações concretas, das quais faria parte a elaboração de um Plano Nacional de Direitos Humanos. Foi a Austrália o país que propôs, em Viena, que todos os países da ONU deveriam elaborar os seus Programas Nacionais de Direitos Humanos²¹.

A Austrália deu o exemplo e em 1994 foi o primeiro país a elaborar o seu Programa Nacional de Direitos Humanos, seguida de Filipinas²², em 1995, e do Brasil, terceiro país e o primeiro da América Latina. Em 7 de setembro de 1996, o Presidente da República do Brasil anunciava que o país teria uma Política Nacional de Direitos Humanos:

E agora, que nós estamos nos aproximando do século XXI, essa luta pela liberdade e pela democracia tem um nome específico: chamam-se Direitos Humanos. Esse é o novo nome da luta pela liberdade e pela democracia. E nesta data simbólica do Brasil, nós estamos assistindo

Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência - CONADE; d) Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA; e) Conselho Nacional dos Direitos do Idoso - CNDI; f) Conselho Nacional de Promoção do Direito Humano à Alimentação - CNPDHA.

²¹ Ver: AUSTRÁLIA. *National Action Plan*. Manuscript. 1994

²² Ver: PHILIPPINES. Commission on Human Rights and Inter-Agency Task Force on Strategic Planning and Research for Human Rights Protection. 1995. *Philippine Human Rights Plan: 1996-2000, A Call to National Action for Advancement of Multi-Sectoral Human Rights Agenda*. Manuscript.

também a esta vontade do nosso povo, de não apenas falar de Direitos Humanos, mas também de garantir a sua proteção. (BRASIL, 1995, p.2)

O Brasil, atendendo ao “chamado” de Viena, elaborou o I Plano Nacional de Direitos Humanos, construído por meio diálogo entre governo e sociedade civil, com o apoio da Universidade de São Paulo para definir as diretrizes metodológicas do processo. A elaboração desse Programa representou um marco importante para a política de Direitos Humanos.

Lançado pela Presidência da República por meio do Ministério da Justiça, o PNDH apresentou em seus propósitos uma vinculação indissociável entre Direitos Humanos e a forma política democrática, sendo essa “via” utilizada para conferir ao Estado papel absolutamente legítimo na promoção, defesa, proteção, reparação e repressão às violações dos Direitos Humanos em todas as suas formas.

O Programa tem como “pano de fundo”, como fonte subsidiária, as lutas empreendidas pelos movimentos sociais e organizações não governamentais dedicadas ao tema, lutas que se traduzem em um conjunto extenso de propostas, de ações governamentais, organizadas tematicamente.

Ao adotar o Programa Nacional de Direitos Humanos, o Brasil se tornou não só um dos primeiros países do mundo a cumprir a recomendação, como atribuiu ineditamente aos Direitos Humanos o status de política pública governamental. No decorrer de diferentes conjunturas nacionais foram implementados três Programas Nacionais de Direitos Humanos, que configuram um processo nacional e internacional de debate e aprofundamento das questões relativas à temática.

2.2.1 O I Programa Nacional de Direitos Humanos

Passados mais de dez anos da ditadura, ciente da compreensão integral e indissociável dos Direitos Humanos, e reconhecendo a demanda emergente de seu tempo, o PNDH-1 teve como principal enfoque os direitos civis e políticos. Trazia em sua introdução um panorama dos Direitos Humanos na atualidade e as propostas de ações governamentais nas seguintes temáticas: políticas públicas para proteção e promoção dos Direitos Humanos no Brasil; proteção dos direitos à vida; segurança das pessoas; luta contra impunidade; liberdade de expressão e classificação indicativa; trabalho forçado;

penas privadas de liberdade; proteção do direito a tratamento igualitário perante a lei; Direitos Humanos, direito de todos; crianças e adolescentes; mulheres; sociedades indígenas; pessoas com deficiência; educação e cidadania – base para uma cultura de Direitos Humanos; ações internacionais para proteção e promoção dos Direitos Humanos; ratificação de atos internacionais; implementação e divulgação de atos internacionais; apoio a organizações e operações de defesa dos Direitos Humanos e a implementação e monitoramento do Programa Nacional de Direitos Humanos.

A emergência do posicionamento político, e da implementação de políticas de defesa e promoção dos Direitos Humanos no Brasil, ficou expressa de modo contundente já no prefácio do PNDH-1, que traz a seguinte constatação: “Não há como conciliar democracia com as sérias injustiças sociais, as formas variadas de exclusão e as violações reiteradas aos Direitos Humanos que ocorrem em nosso país”.

A elaboração do PNDH-1 foi possível por meio da realização de seis seminários regionais, que contaram com a participação de organizações não governamentais, universidades e movimentos sociais – o processo de elaboração do plano proporcionou uma nova dinâmica no relacionamento entre sociedade civil e governo nessa temática (Pinheiro e Neto, 1997).

O PNDH-1 trazia metas para curto, médio e longo prazo. A maior parte dessas foi incorporada aos instrumentos de planejamento e orçamento do Governo Federal, convertendo-se em programas com recursos financeiros assegurados nas Leis Orçamentárias Anuais por meio do Plano Plurianual (PPA)²³.

Foi do PNDH-1 a proposta do reconhecimento das mortes de pessoas desaparecidas em razão de participação política, que resultou na Lei nº 9.140/95, pela qual o Estado brasileiro reconheceu a responsabilidade por essas mortes e concedeu indenização aos familiares das vítimas – medida que viria a influenciar, mais tarde, a abertura das comissões nos Estados, e a reparação simbólica às vítimas.

A queda do foro militar e a aplicação da justiça comum no caso de crimes dolosos contra a vida praticados por policiais militares (Lei 9.299/96) também foi proposição do PNDH-1, o programa de erradicação do trabalho infantil (Peti), bem como a tipificação do

²³ De acordo com Pereira (2003), trata-se de uma técnica de elaboração e execução do orçamento público com ênfase para o planejamento e serve de instrumento de planejamento estratégico das ações do Governo. Surgiu através da Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal), estabelecendo: primeiro, normas de finanças públicas preocupadas com a responsabilidade na gestão fiscal e com a sua transparência, e, segundo: novos conteúdos à Lei Orçamentária Anual – LOA, além dos prescritos na Constituição Federal e na Lei nº 4.320, de 1964.

crime de tortura (Lei 9.455/97), que se constitui como importante instrumento no combate a essa prática no Brasil, assim como impactou na proposta de reforma do judiciário e acesso a justiça, e na federalização dos crimes de Direitos Humanos.

A ampliação da participação do Brasil no sistema ONU e OEA também é resultado do PNDH-1, já que a elaboração dos Planos Nacionais de Direitos Humanos foi fruto da Conferência Mundial em Viena e passou a fazer parte das recomendações da ONU. O Brasil aderiu a pactos e convenções internacionais se inserindo no sistema interamericano, e com objetivo de estreitar as relações e aumentar a cooperação com órgãos internacionais, o Governo brasileiro fez um convite aberto para que os relatores temáticos das comissões de Direitos Humanos da ONU visitassem o Brasil, sempre que desejassem. Esse fato ocasionou o aumento do número de vistas dos relatores ao Brasil, que culminou com a elaboração de relatórios contendo diagnósticos, conclusões e recomendações em diferentes temáticas: venda de crianças; prostituição e pornografia infantil; violência contra a mulher; racismo; xenofobia e intolerância correlata; tortura; resíduos tóxicos; direito a alimentação; execuções; e a busca de soluções amistosas em casos na Comissão Interamericana.

Sobre o PNDH-1, a pesquisadora Nancy Cardia, do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo, em 2001 desenvolveu uma pesquisa cujo objetivo foi identificar o perfil de quem aprovava, de quem rejeitava e desconhecia o PNDH-1. Para a autora, apesar da grande importância dos Direitos Humanos e da crescente presença do tema nos meios de comunicação, poucos estudos existem tanto no âmbito nacional quanto internacional sobre como as pessoas pensam e reagem no campo dos Direitos Humanos: Quais conceitos tem sobre Direitos Humanos? Como os concebem? Quais são os direitos e em que medida os direitos são universais e inabaláveis? Quem é responsável pela implementação dos Direitos Humanos? E dentre outras questões, foram avaliados o conhecimento e a imagem que os entrevistados tinham do PNDH (Cardia, 2001).

O estudo, realizado em dez capitais brasileiras, revelou que: 58% dos entrevistados já tinham ouvido falar do PNDH-1; os entrevistados com mais de 50 anos, maior renda (acima de dez salários mínimos mensais) e maior poder de consumo tinham maior conhecimento do PNDH-1. O estudo apontou o acesso a diferentes tipos de mídia como um dos fatores que naquele tempo pode ter dificultado o acesso à informação pelos mais pobres, considerando que a mídia impressa é mais utilizada pela população com maior nível de escolaridade – o estudo apontou a necessidade de campanhas educativas enfocando os itens do Programa, bem como seus avanços.

Para Gregori (2008), muitos dos objetivos do PNDH-1 foram postos em prática, como a criação do Sistema Nacional de Proteção à Testemunha e a implosão do Carandiru – símbolo sangrento de uma política prisional não reabilitadora, apenas retributiva e punitiva. O primeiro PNDH foi base para que o Brasil viesse a elaborar outros dois Planos Nacionais de Direitos Humanos.

2.2.2 O II Programa Nacional de Direitos Humanos

Depois de seis anos do lançamento do PNDH-1 em 1996, o Brasil lançou o segundo Plano Nacional de Direitos Humanos – PNDH-2, instituído pelo Decreto Presidencial nº 4.229, de 13 de maio de 2002. Apresentou 518 metas, ampliando e avançando em relação ao PNDH original no âmbito dos direitos civil e políticos, porém atendeu a reivindicação da sociedade civil e incorporou os direitos econômicos, sociais e culturais.

A revisão do PNDH em 2002 se constituiu como importante marco para o debate de novas questões, e para a ampliação das discussões e das políticas econômicas, sociais e culturais. A revisão teve como subsídio as reivindicações da sociedade civil, retratadas na IV Conferência Nacional de Direitos Humanos realizada em 13 e 14 de maio de 1999 na Câmara dos Deputados, em Brasília.

Esta Conferência teve como marco orientador: o postulado da indivisibilidade e interdependência de todos os Direitos Humanos expressa na Declaração Universal e no Programa de Ação de Viena (1993); a Constituição Federal de 1988; o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966; e o Protocolo de São Salvador em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais²⁴.

O PNDH-2 incorporou ações específicas no âmbito da promoção, defesa e garantia de direitos a: saúde, educação, previdência social, assistência social, trabalho, moradia, meio ambiente, alimentação, acesso a cultura e ao lazer, bem como propôs ações para sensibilização da sociedade brasileira para construção de uma cultura de respeito aos Direitos Humanos.

Atendendo reivindicações da sociedade civil, o PNDH-2 aderiu a novas formas de acompanhamento e monitoramento das ações contempladas no Programa Nacional, baseadas na relação estratégica entre a implementação do programa e a elaboração dos

²⁴ Protocolos ratificados pelo Brasil em 1992 e 1996, respectivamente.

orçamentos em níveis federal, estadual e municipal. O PNDH-2 deixa de circunscrever as ações propostas a objetivos de curto, médio e longo prazo, e passa a ser implementado por meio de planos de ação anuais, os quais definem as medidas a serem adotadas, os recursos orçamentários destinados a financiá-las e os órgãos responsáveis por sua execução. Nesse sentido, o PNDH-2 influenciou as discussões nos Planos Plurianuais dos anos seguintes e serviu como parâmetro para orientação e para a definição dos programas sociais a serem desenvolvidos no País até 2007.

A metodologia adotada para revisão do PNDH-2 contou com a realização de seminários regionais, com a participação ampla da sociedade civil, militantes, universidades e representantes governamentais. As informações foram registradas e consolidadas pelo Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV/USP). Após esforço de sistematização, aglutinação e consulta aos Ministérios e órgãos da área social, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República, chegou-se a um texto com 500 propostas, consideradas todas as categorias de direitos.

A Secretaria de Estado dos Direitos Humanos realizou, além de seminários presenciais regionais, de dezembro de 2001 a março de 2002, ampla consulta pública por meio da internet, ampliando a possibilidade de participação social.

Muitos avanços são consequência do PNDH-2, tais como: o status de Ministério à Secretaria Especial dos Direitos Humanos, atribuindo assim ao ocupante do cargo o título de Ministro dos Direitos Humanos do Brasil, com prerrogativa de assento nas reuniões ministeriais do país; outra conquista foi a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, também com Status de Ministério.

Assumindo Direitos Humanos como ministério, não houve apenas o fortalecimento simbólico do compromisso do Brasil com o tema, mas, sobretudo, tornou-se possível uma “blindagem”, uma concepção de ação integrada, passando a ser uma política de Estado, e não apenas uma política de governo – sob risco da “inexistência” em caso da saudável e democrática alternância partidária no poder e de enfrentamento das situações de violações de direitos.

Foi do PNDH-2 a demanda e a origem da parceria entre a SEDH e o Ministério da Educação para elaborar o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos, com eixos estratégicos para formular políticas de educação em e para os Direitos Humanos. A

moradia digna como direito foi expressa no PNDH-2, e em 2005 o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) foi criado.

Outros avanços do PNDH-2 podem ser descritos, tais como: 8ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (1.200 delegados adultos e 600 adolescentes debateram, pela primeira vez, a elaboração de um plano decenal para esse segmento); ratificação da Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, com a particularidade de ter sido incorporada à nossa legislação com equivalência de emenda constitucional; aprovação do Estatuto do Idoso; realização da 1ª Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais, em 2008.

No campo das garantias dos direitos, umas das principais metas do PNDH-2 foi a proposta de reforma do judiciário, com vistas a agilizar o processamento dos responsáveis por violações – a federalização dos crimes de Direitos Humanos.

O PNDH-2 apresentou propostas para reforçar as medidas de combate à discriminação contra os grupos mais vulneráveis da sociedade. Novas metas foram estabelecidas para defesa e promoção dos direitos das crianças e adolescentes, das mulheres, dos idosos, das pessoas com deficiência, dos afrodescendentes, dos povos indígenas, dos ciganos, dos homossexuais e dos estrangeiros, migrantes e refugiados.

No mesmo ato que lançou o PNDH-2, o governo brasileiro lançou duas publicações de relevância para a Defesa e Promoção dos Direitos Humanos no país: 1) uma publicação sobre a segurança alimentar e o direito à alimentação no Brasil²⁵; 2) e a segunda, uma publicação intitulada “Combate ao Trabalho Escravo no Brasil”.

A primeira publicação apresentou um diagnóstico da situação brasileira sobre a fome e o direito a alimentação, assim como reuniu todas as ações governamentais destinadas a operacionalizar tal direito, com indicação de “boas práticas” para o combate a fome.

A segunda publicação foi desenvolvida pela Secretaria de Estado dos Direitos Humanos em parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego. Retrata o surgimento da escravidão por dívida no Brasil e apresenta as medidas adotadas pelo Governo Federal no enfrentamento a essa questão. Uma dessas medidas foi a criação, em 1995, do Grupo Executivo de Repressão ao Trabalho Forçado²⁶ (Gertraf), e do Grupo Fiscalizador Móvel do Ministério do trabalho, bem como a comissão especial no âmbito do Conselho de

²⁵ Documento produzido pelo Instituto de Políticas Econômicas Aplicadas (Ipea), remonta aos estudos e à obra de Josué de Castro.

²⁶ Ver: Decreto nº 1.538 de 27 de junho de 1995, que cria o Grupo Executivo de Repressão ao Trabalho Forçado e dá outras providências.

Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), para a prevenção e repressão à violência no campo, à exploração do trabalho forçado e escravo e à exploração do trabalho infantil.

Assim, o PNDH-1 expressou de forma mais contundente os direitos civis e políticos, considerando-se que possivelmente tenha sido essa a questão mais eminente no bojo da sociedade brasileira naquele momento para a área de Direitos Humanos. O PNDH-2 em sua proposta de nº3 recomendou o apoio à formulação de programas estaduais e municipais de Direitos Humanos e a realização de conferências e seminários sobre o tema, além de incorporar de forma mais expressiva as questões relacionadas aos direitos sociais e econômicos e culturais – não que o direito à vida e à integridade física, tão aclamados no PNDH-1, passassem para um segundo plano no PNDH-2, mas no sentido de que já era possível, depois de alguns “passos”, discutir, demandar, e lutar por outros direitos.

2.2.3 O Terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos

Em janeiro de 2008, no Rio de Janeiro, durante uma cerimônia de homenagem aos mortos do Holocausto e de Auschwitz, o Governo brasileiro convocou uma ampla jornada de discussões, debates e seminários para atualizar o Programa Nacional de Direitos Humanos do Brasil, iniciando-se um amplo processo de mobilização que teve como consequência a consolidação do PNDH-3. Mas, segundo alguns estudiosos da questão²⁷, o PNDH-3 não conseguiu mobilizar amplos segmentos da sociedade em torno de seu debate, carecendo de, entre outros fatores, seminários específicos e debates mais aprofundados, visto que os questionários aplicados via internet não representam os pleitos e o debate mais global.

O PNDH-3, lançado em dezembro de 2009, representa, mesmo diante de toda a polêmica causada, a continuidade no processo de consolidação da Política Pública de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos no Brasil. A principal característica do PNDH-3 é sua transversalidade, o seu caráter interministerial, suas diretrizes e objetivos, que são retratados em ações programáticas que têm como perspectiva e princípio a universalidade, a indivisibilidade e a interdependência dos direitos.

O PNDH-3 tentou incorporar as resoluções da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, que representam um espaço amplo de debate. As propostas aprovadas nas mais

²⁷ Palestra de Helio Bicudo no Seminário: Instituição Nacional de Direitos Humanos - INDH - Contexto Nacional e Integração Universal. Conquistas e Perspectivas. São Paulo, USP, 10-6-2010.

de 50 conferências nacionais temáticas, promovidas desde 2003, ressaltavam as seguintes temáticas: segurança alimentar, educação, saúde, habitação, igualdade racial, direitos da mulher, juventude, crianças e adolescentes, pessoas com deficiência, idosos, meio ambiente, entre outras, refletindo um amplo debate democrático sobre as políticas públicas nessas temáticas.

A Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República foi responsável por coordenar o Grupo de Trabalho Nacional²⁸, composto por representantes de entidades nacionais e movimentos de Direitos Humanos, bem como membros dos Poderes Executivos, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, que foram responsáveis pelas atividades preparatórias da Conferência, por formular propostas e orientar as Conferências estaduais e distritais. O debate público e a mobilização em escala nacional para elaboração do PNDH-3 coincidiram com os 60 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos e com a realização da 11ª Conferência Nacional dos Direitos Humanos (11ª CNDH), convocada por decreto presidencial em abril de 2008.

A 11ª CNDH, cujo tema foi “Democracia, Desenvolvimento e Direitos Humanos: superando as desigualdades”, contou com uma coordenação executiva nacional que foi integrada por representações dos seguintes órgãos: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, e Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos. Essa composição tripartite garantiu interação entre diferentes segmentos atuantes na luta pela afirmação dos Direitos Humanos no país, num difícil, mas responsável exercício de diálogo democrático onde não faltaram tensões, divergências e disputas.

O PNDH-3 foi estruturado nos seguintes eixos orientadores: Interação Democrática entre Estado e Sociedade Civil; Desenvolvimento e Direitos Humanos; Universalizar Direitos em um Contexto de Desigualdades; Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência; Educação e Cultura em Direitos Humanos; Direito à Memória e à Verdade.

As discussões para revisão do Plano foram guiadas em torno dos eixos orientadores, com o desafio de tratar de forma integrada as múltiplas dimensões dos Direitos Humanos. Com base nas Conferências cujo debate ganhou força institucional, e através dos Estados e do Distrito Federal, convocaram oficialmente suas Conferências Estaduais. Realizaram-se 137 encontros prévios às etapas estaduais e distritais,

²⁸ Ver: Portaria nº 344 da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República. SEDH/PR, que institui o Grupo de Trabalho Nacional.

denominados Conferências Livres, Regionais, Territoriais, Municipais ou Pré-Conferências. Participaram ativamente do processo cerca de 14 mil pessoas, reunindo membros dos poderes públicos e representantes dos movimentos de mulheres, defensores dos direitos da criança e do adolescente, pessoas com deficiência, negros e quilombolas, militantes da diversidade sexual, pessoas idosas, ambientalistas, sem-terra, sem-teto, indígenas, comunidades de terreiro, ciganos, populações ribeirinhas, entre outros. A iniciativa, compartilhada entre sociedade civil e poderes republicanos, gerou as bases para consolidação do III Plano Nacional, mas cabe ressaltar que o processo participativo para estas conferências que fundamentaram o PNDH-3 não teve ressonância no âmbito mais participativo do plano, que seguiu em sua elaboração de forma mais restrita⁵⁴.

A base inicial do PNDH-3 foi constituída pelas resoluções aprovadas na 11ª Conferência Nacional dos Direitos Humanos. Foram incorporados ao texto os conteúdos de 50 conferências nacionais já descritas, o texto final do Programa é um consolidado que resulta de um amplo diálogo entre sociedade civil e governo, e meses de negociações foram travadas em diferentes ministérios até a aprovação do documento definitivo. Fato inédito e que merece destaque é que 31 ministérios assinaram a exposição de motivos, requerendo ao Presidente da República a publicação do Decreto que estabelece este PNDH-3²⁹.

O PNDH-3 traz recomendações não só para os órgãos federais, mas para todos os entes federados e demais poderes republicanos, considerando que a observância do pacto federativo – que sinaliza as responsabilidades dos três Poderes, do Ministério Público e da Defensoria Pública, bem como os compromissos das três esferas administrativas do Estado – são determinantes para que os objetivos do Plano sejam alcançados e efetivados como política de Estado – considerando que a responsabilidade do Estado brasileiro frente aos tratados internacionais deve ser assumida pelos três poderes, nos diferentes níveis da federação, cabendo ao Executivo Federal a atribuição de responder pelo seu cumprimento.

2.2.3.1 Polêmicas e controvérsias em torno do Terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos e as convergências entre os três Planos

O PNDH-3 se diferenciou dos programas anteriores não só por tentar ampliar o escopo das propostas e por instigar polêmicas, que viriam a ocupar espaço e provocar

²⁹ Ver: Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009, que estabelece o Terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos.

debate no âmbito dos religiosos, dos acadêmicos, dos movimentos sociais, dos parlamentares, dos governos a nível nacional e internacional.

A apresentação do PNDH-3, assinada pelo Presidente da República do Brasil, aponta para o fato de que as políticas públicas em Direitos Humanos que o Governo Federal desenvolve se distribuem por todas as áreas da administração, e de que um dos grandes avanços da terceira edição do PNDH é o fato de que essa revisão foi construída e proposta por 31 ministérios. O discurso presidencial de abertura do PNDH-3 começa com uma constatação:

Ao assinar o decreto presidencial que institui o terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3, reafirmo que o Brasil fez uma opção definitiva pelo fortalecimento da democracia. Não apenas democracia política e institucional, grande anseio popular que a Constituição de 1988 já materializou, mas democracia também no que diz respeito à igualdade econômica e social. (BRASIL, 2009, p.11)

A apresentação do Presidente da República no PNDH-3 é finalizada sinalizando a importância do referido Programa para o país:

Este PNDH-3 será um roteiro consistente e seguro para seguir consolidando a marcha histórica que resgata nosso país de seu passado escravagista, subalterno, elitista e excludente, no rumo da construção de uma sociedade crescentemente assentada nos grandes ideais humanos da liberdade, da igualdade e da fraternidade. (Id.Ibid., p.12)

Desde seu lançamento, o terceiro Plano Nacional de Direitos Humanos foi e ainda tem sido alvo de críticas em diferentes áreas da sociedade. Não pretendemos discorrer sobre cada um dos 522 itens do PNDH-3, nem mesmo tratar de todos os pontos polêmicos e que mereceram a atenção da mídia, tampouco dos inúmeros pontos de vista expressados por diversos setores da sociedade, mas pontuar e contextualizar as circunstâncias, o processo de construção, as reações, e os posicionamentos políticos sob a égide da polêmica.

O PNDH-3 prevê a criação de 27 leis e toca em diversas questões, algumas mais polêmicas. No conteúdo, propõe a descriminalização do aborto, a proibição da ostentação de símbolos religiosos em locais públicos, a regulamentação da mídia na concessão de emissoras de rádio e TV, direito ao casamento civil de pessoas do mesmo sexo e a adoção de crianças por estes casais, e outras propostas que se ajustam a demandas e necessidades

da sociedade brasileira, além de se configurar como uma oportunidade de “reforma” de alguns dos pontos acima mencionados ainda não previstos em nossa Constituição.

O Brasil conta hoje com 37 ministérios, 31 dos quais participaram com seus representantes, durante um ano, de todo o processo de construção do PNDH-3, além de assinarem juntos a recomendação ao Presidente da República para que o referido Programa fosse instituído por Decreto. Contudo, depois do Programa publicado, do Decreto assinado pelo Presidente da República, sete ministérios posicionaram-se publicamente contra o PNDH-3. Talvez o mais emblemático posicionamento contrário tenha sido o do Ministério da Defesa – que contou até com carta de demissão coletiva caso alguns pontos do Programa não fossem revistos. Foi o eixo orientador VI do PNDH-3, que trata do Direito a Memória e a Verdade, que causou desconforto, constrangimento e reação de repúdio em alguns segmentos das Forças Armadas brasileiras.

O reconhecimento da memória e da verdade como Direito Humano da Cidadania e dever do Estado é uma marca do PNDH-3, que traz em seu objetivo estratégico de número I “promover a apuração e o esclarecimento público das violações de Direitos Humanos praticadas no contexto da repressão política ocorrida no Brasil, a fim de efetivar o direito à memória e a verdade histórica e promover a reconciliação nacional”. Para atingir tal objetivo, o PNDH-3 propõe Projeto de Lei que institua a Comissão Nacional da Verdade, composta de forma plural e suprapartidária, com mandato e prazo definidos, para examinar as violações de Direitos Humanos praticadas no contexto da repressão política no país.

Uma das principais críticas ao programa é que ele ameaça a Lei da Anistia (Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979) e permite que pessoas que atuaram na “repressão política” da ditadura militar (1964-1985) sejam processadas, julgadas e condenadas por seus crimes. Assim, com objetivo de pôr fim à polêmica, o governo decidiu não usar a expressão “repressão política” na parte que trata da apuração de casos de violação de direitos no contexto do regime militar. A alteração no texto do decreto abriu a possibilidade de que sejam investigadas violações de Direitos Humanos praticadas não só por agentes do estado, mas por militantes.

Para Comparato (2010), a edição de um novo Decreto foi um evidente recuo do Presidente da República, que para o autor era de certa maneira esperado. Comparato diz ter a impressão de que estamos onde sempre estivemos: uma espécie de cena política em que o povo, na melhor das hipóteses, é mero figurante – o que considera muito grave, por acreditar que não podemos simplesmente nos desolar diante de mais essa demonstração de

que o povo não conta na política brasileira. Para o autor, a solução em longo prazo é a educação política do povo. Aponta para o fato de que a democracia é o único regime político que o povo precisa ser educado para agir, afirmando que no Brasil temos uma democracia de fachada, que mal esconde a oligarquia (ECO DEBATE, 2010).

A proposta de uma legislação nacional proibindo que logradouros ou prédios públicos recebam o nome de pessoas que praticaram crimes de lesa-humanidade, bem como a alteração de nomes que já tenham sido atribuídos, é uma recomendação do PNDH-3 que provocou muitas reações, mesmo que se possa considerar razoável para um país signatário dos principais pactos internacionais de Direitos Humanos não homenagear pessoas que praticaram tortura em seus prédios, praças e ruas. Não se trata de ferir a Lei da Anistia, e sim de manter viva a história, a memória, para que atrocidades jamais se repitam.

No âmbito da estrutura do PNDH-3, um dos questionamentos frequentes foi dedicado à abrangência do PNDH-3. Acadêmicos questionaram o fato de o Programa ser muito amplo e tratar de questões em diversas áreas. Contudo, considerando os preceitos de universalidade, indivisibilidade e interdependência, a transversalidade deve integrar todas as ações e políticas destinadas a Defesa e Promoção dos Direitos Humanos. Portanto, o PNDH-3 se alinha à recomendação de Viena, na qual os Estados devem elaborar Amplos Programas de Direitos Humanos.

A implantação de mecanismos que impeçam a ostentação de símbolos religiosos em estabelecimento público da União³⁰ também gerou manifestos, posicionamentos e artigos nas mais variadas mídias. No entanto, a partir do princípio de que o Estado é laico, e a laicidade deve ser respeitada por todos os poderes, e em todas as suas esferas, nada mais natural do que não existirem em espaços públicos, logo, “de todos” e “para todos” ostentação de símbolos religiosos. Por respeito à pluralidade de visões e religiões, a proposta de proibir a exposição de artigos que remetam a uma ou outra doutrina serve para não ferir a liberdade de crença – evitando que os órgãos públicos tenham afixados em paredes e demais locais símbolos de determinada religião. Entendendo que locais públicos, como o próprio nome sugere, são ambientes que pertencem ao coletivo dos cidadãos e, portanto, certos princípios devem ser observados.

A “garantia do direito à comunicação democrática e ao acesso à informação para a consolidação de uma cultura em Direitos Humanos” também foi tema de debate e causou incômodo, e manifestações contrárias ao PNDH-3 por parte dos donos dos maiores meios

³⁰ Ver: Diretriz 10 do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), 2010.

de comunicação brasileiros. A Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), a Associação Nacional dos Editores de Revistas (Aner) e a Associação Nacional de Jornais (ANJ) divulgaram nota³¹ no dia 8 de janeiro manifestando “perplexidade diante da ameaça à liberdade de expressão” contidas no PNDH-3. Na verdade, a perplexidade se deve ao fato de o PNDH-3 propor a criação de um marco legal estabelecendo o respeito aos Direitos Humanos nos serviços de radiodifusão, prevendo sanções aos veículos de comunicação infratores, e a suspensão de patrocínio e publicidade oficial em meios que vinculam programação atentatória aos Direitos Humanos.

João Paulo Mehl (2010), em seu artigo intitulado *A quem interessa desmoralizar o Programa Nacional de Direitos Humanos*, afirma que junto à polêmica gerada, também vieram as evidências da desinformação sobre o conteúdo; ainda assim, o projeto acabou iluminando a discussão ideológica que deve ser o centro da política nacional, colocando em confronto aqueles que acreditam que é preciso avançar no processo democrático, corrigindo injustiças históricas, e aqueles que compõem ou representam a velha e conservadora elite nacional avessa a mudanças.

Algumas das proposições do PNDH-3 já foram alteradas, mudando-se o seu texto, o que atende às queixas, principalmente dos militares. Modificou-se a parte que tratava da produção de material didático pedagógico no que se refere ao período de 1964 a 1985 e a resistência popular à repressão, também foram abolidas as referências aos locais públicos que serviram a repressão política, não mais propõe criação de leis prevendo penalidades administrativas, suspensão de programação e cassação de concessão para veículos de comunicação que desrespeitem os Direitos Humanos, eliminou-se o termo de aprovação da descriminalização do aborto, considerando a autonomia do corpo da mulher, entre outras mudanças.

Mesmo com todos os embates e polêmicas causados, é possível considerar que os PNDH-1 (1996), PNDH-2 (2002) e agora o recém-lançado PNDH-3 (2009) são processos que refletem a emergência de seu tempo. Através dos PNDHs temos o fortalecimento do Estado brasileiro como intermediário entre o modelo e a realidade, reforçando uma postura democrática por defender os direitos fundamentais inerentes à sociedade; por antecipar reivindicações de novos direitos; por transformar-se numa espécie de via ou instrumento de resistência política popular; por permitir que se estabeleçam e se agreguem as demandas

das inúmeras lutas e necessidades, e, ainda que seja longo o caminho para efetivação dos direitos aclamados nos PNDHs, esse é sem dúvida um importante passo³².

³² Ver: BARAZAL, Neusa Romero. A Versão Brasileira dos Direitos Humanos. Uma Reflexão Política e Antropológica dos PNDHs I e II. Cadernos Prolam/USP (ano 4 - vol. 1 - 2005), p. 35-60.

3 A POLÍTICA PÚBLICA DE DIREITOS HUMANOS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Toda pessoa tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades estabelecidas nesta Declaração, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição. Não será tampouco feita qualquer distinção fundada na condição política, jurídica ou internacional do país ou território a que pertença uma pessoa, quer se trate de um território independente, sob tutela, sem governo próprio, quer sujeito a qualquer outra limitação de soberania.

(Art.II da Declaração Universal dos Direitos Humanos)

O terceiro capítulo destina-se à descrição e reflexão do processo de “construção” da organicidade dos Direitos Humanos enquanto política pública no Estado do Rio de Janeiro. Aborda a criação do primeiro organismo dedicado ao tema no âmbito do Estado, e à criação do órgão dedicado a essa política no poder executivo estadual. Considera-se nesse trabalho, a expressão “Direitos Humanos” na nomenclatura dos órgãos, o Estado do Rio de Janeiro foi o primeiro Estado da Federação a criar uma Secretaria de Estado de Direitos Humanos. Neste capítulo, pontuamos as reestruturações administrativas, as mudanças de nomenclatura, atribuições e orçamento instituídas por decretos de 1995 até a atualidade. O capítulo propõe uma análise crítica acerca da descontinuidade das ações, programas e políticas; a reflexão sobre legitimidade, as contradições e ambiguidades possíveis na existência de órgãos dedicados a Defesa e Promoção dos Direitos Humanos na estrutura do poder executivo, considerando que historicamente, na maioria das vezes, é o próprio Estado o maior violador dos direitos; e, por ultimo, apresenta os Direitos Humanos enquanto Política Pública no Brasil e em especial no Estado do Rio de Janeiro a partir da visão de três gestores – que passaram pelo cargo de Secretários de Estado de Direitos Humanos.

3.1 A ORGANICIDADE DOS DIREITOS HUMANOS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

O Estado do Rio de Janeiro foi palco de processos e lutas pela conquista de muitos Direitos que se constituem como marcos importantes da história do Brasil. O Município do Rio de Janeiro foi fundado em 1565 e o Estado, desde seus primórdios, foi importante palco dos eventos políticos do país, seja pela condição de capital do Brasil, de 1763 a 1960, seja pelas grandes violações de direitos institucionais e sociais, de longa permanência histórica. Movimentos sociais ativos e a luta pelo enfrentamento as violações dos Direitos Humanos têm marcado a política social fluminense.

A organicidade e o debate em torno dos Direitos Humanos emergem no país no período de transição democrática. Após uma fase de cerceamento das lutas e participação política social, tem-se uma fase transitória, isto é, de passagem de uma etapa repressiva para uma ordem redemocrática. Em 1968, o Rio de Janeiro tornara-se palco da passeata dos 100 mil, que reuniu estudantes, clero, artistas, intelectuais, membros de associações e sindicatos e a população em geral em protesto contra as violações de direitos e as torturas presentes. Entre diversas outras manifestações, no final da década de 1970, realizou-se uma grande manifestação pela anistia, que reuniu milhares de manifestantes e se tornou um marco de enfrentamento da ditadura militar. A lei da anistia que foi promulgada em 28 de agosto de 1979 encerra uma grande controvérsia, pois representa um marco para o final da ditadura militar e garante a proteção dos torturadores – quando o PNDH-3 busca trazer o fato à tona, forças conservadoras do país incisivamente defendem seu não debate, enquanto outras forças defendem que “anistia não é amnésia”.

Em termos contextuais, novas formas de configuração de poder surgem na política brasileira com a estruturação dos partidos políticos³³. Em 1982, aconteceram eleições para governadores e senadores, e o Rio de Janeiro elegeu Leonel Brizola³⁴, que um ano depois criou o Conselho Estadual de Direitos Humanos, muito antes de ser criada uma Secretaria

³³ O MDB e a Arena foram extintos, e com as reformas partidárias passaram a existir o: Partido Democrático Social - PDS, Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB, Partido Democrático Trabalhista Brasileiro - PDT, Partido Trabalhista Brasileiro - PTB, Partido dos Trabalhadores - PT e Partido Popular - PP. Ver: COSTA, Luiz Cesar; MELLO, Leonel Itaussu. História do Brasil. Scipioni, 1999.

³⁴ Governador eleito de forma direta e que cumpriu seu primeiro mandato entre 1983 e 1987.

Estadual de Direitos Humanos. Assim como no âmbito federal, não foi como estrutura formal do poder executivo que nasceu o primeiro organismo público de Direitos Humanos.

Em 1983 houve manifestações em todo país por eleições diretas para Presidente. Em solenidade realizada nesse mesmo ano, no Palácio Guanabara (sede do Governo do Estado do Rio de Janeiro), foi instituído, pelo Decreto nº 6.635/1983, o Conselho de Justiça, Segurança Pública e Direitos Humanos do Estado do Rio de Janeiro³⁵ (ANEXO 1), com o objetivo de promover, no âmbito da administração estadual, com repercussão em toda a sociedade, o respeito aos direitos fundamentais da pessoa humana. Dentre as atribuições do conselho destacam-se: discutir e propor a política do Governo do Estado para os assuntos da ordem pública e das garantias individuais e coletivas, e assistir o Governador no desempenho de suas responsabilidades em tais matérias, em conformidade com a Constituição e as leis.

O Conselho, que era presidido pelo Governador, contava com a participação de representações de diversos segmentos da sociedade. Segundo registros da Imprensa Oficial do Estado do Rio de Janeiro, no triênio 1984 – 1986 realizou inúmeras sessões ordinárias e uma extraordinária, examinou 2.221 denúncias, gerando 3.087 documentos (RJ, 1987).

Entre 1987 a 1991³⁶, o Estado do Rio de Janeiro passou por um período mais ameno em termos de implementação das políticas de Direitos Humanos, e apresentou uma série de manifestações reivindicatórias, principalmente dos setores públicos.

No âmbito do poder executivo estadual, em 1991³⁷ foi criada a Secretaria Extraordinária da Defesa e Promoção das Populações Afro-Brasileiras, cujo Secretário foi Abdias Nascimento³⁸. Essa secretaria foi extinta por decreto em 1995³⁹ (ANEXO 2), com

³⁵ Os primeiros membros do Conselho de Direitos Humanos do Estado do Rio de Janeiro: Leonel Brizola, Vivaldo Vieira Barbosa, Darcy Ribeiro, Marcelo Alencar, Cibilis da Rocha Viana, Arnaldo de Poli Campana, Carlos Magno Nazareth Cerqueira, Neylson Bouças, José Halfed Filho, Nicanor Medici Fischer, Eduardo Seabra Fagundes, Dácio Costa Guerra, João Salim Miguel, Avelino Gomes Moreira Neto, Helio Saboya, Antonio Modesto da Silveira, Marina Bandeira, Arthur João Donato, Ruy Barreto, Breno Coutinho Braz, Francisco Dal Pra, Eraldo Lírio de Azevedo, Laureano Alves Batista, Jô Antonio Rezende, Otávio dos Santos Leite, Diva Mucio Teixeira, Sebastião Rodrigues Alves, Roberto Marinho, Manoel Francisco Nascimento Brito, Autregésilo de Athayde, Benedita da Silva, Cândido Mendes, Edialede Salgado Nascimento e Evandro Lins e Silva.

³⁶ Governo Moreira Franco, que foi eleito para o período de 1987 a 1991.

³⁷ Governo Leonel Brizola, eleito pela segunda vez para o mandato 1991-1994.

³⁸ Abdias Nascimento nasceu em Franca, SP, em 1914 – segundo filho de Dona Josina, a doceira da cidade, e Seu Bem-Bem, músico e sapateiro. Abdias cresceu numa família coesa, carinhosa e organizada, porém pobre, e se diplomou em contabilidade em 1929. Com 15 anos, alistou-se no Exército e foi morar em São Paulo, na capital. Na década dos 1930, engajou-se na Frente Negra Brasileira e lutou contra a segregação racial em estabelecimentos comerciais da cidade. Prosseguiu na luta contra o racismo organizando o Congresso Afro-Campineiro, em 1938. Fundou, em 1944, o Teatro Experimental do Negro, entidade que patrocinou a Convenção Nacional do Negro em 1945-46. A Convenção propôs à Assembléia Nacional Constituinte de 1946 a inclusão de políticas públicas para a população afrodescendente e um dispositivo constitucional

competências e dotação orçamentárias transferidas para o Gabinete Civil. No mesmo decreto, a nomenclatura da Secretaria de Estado de Justiça foi modificada para Secretaria de Estado de Justiça e Interior.

Somente 15 anos após a criação do Conselho Estadual de Direitos Humanos do Estado do Rio de Janeiro, e dois anos depois da criação do órgão dedicado à política de Direitos Humanos no âmbito federal, foi criada, em 1999 (ANEXO 3), a Secretaria de Estado de Direitos Humanos e da Cidadania (Secid)⁴⁰, que tinha em sua estrutura oficial apenas o Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos (CEDDH).

O Estado do Rio de Janeiro foi o primeiro na Federação a criar uma Secretaria de Direitos Humanos. Seu primeiro Secretário foi Abdias Nascimento, que ocupou o cargo de 1999 até 2000⁴¹, ano em que a Secid foi extinta e criada a Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos (SJDH) (ANEXO 4), cujo objetivo era desenvolver, coordenar e acompanhar as atividades pertinentes à política criminal e penitenciária, administrar o sistema penitenciário do Estado em observância da Lei de Execuções Penais, além de articular e prover relações com o poder judiciário. A essa Secretaria também foram atribuídas as responsabilidades de implementar a política de defesa do consumidor e de identificar, registrar e reparar violações aos Direitos Humanos.

Em 6 de junho de 2001 foi instituída, pelo Decreto nº 28.766, a Secretaria Extraordinária de Justiça (ANEXO 5), e 20 dias depois, em 26 de junho de 2001, observaram-se, no Decreto de nº 28.891, as disposições sobre a Secretaria de Direitos Humanos e Sistema Penitenciário (SEDHUSP) (ANEXO 6), uma secretaria com outra nomenclatura e outras atribuições.

Em 6 de junho de 2002, o Decreto nº 31.345 (ANEXO 7), alterou a estrutura básica da Secretaria de Estado de Direitos Humanos e deu outras providências. A competência do

definindo a discriminação racial como crime de lesa-pátria. À frente do TEN, Abdias organizou o 1º Congresso do Negro Brasileiro, em 1950. Militante do antigo PTB, após o golpe de 1964 participou no exílio da formação do Partido Trabalhista Brasileiro (PDT). Já no Brasil, liderou em 1981 a criação da Secretaria do Movimento Negro do PDT. Na qualidade de primeiro deputado federal afrobrasileiro a dedicar seu mandato à luta contra o racismo (1983-87), apresentou projetos de lei definindo o racismo como crime e criando mecanismos de ação compensatória para construir a verdadeira igualdade para os negros na sociedade brasileira. Como Senador da República (1991, 1996-99), manteve essa linha de atuação. No Estado do Rio, foi nomeado pelo Governador Leonel Brizola como Secretário de Defesa e Promoção das Populações Afro-brasileiras (1991-1994). Mais tarde, foi nomeado primeiro titular da Secretaria Estadual de Direitos Humanos e da Cidadania - Secid (1999-2000).

³⁹ Governo Marcelo Alencar, eleito para o período 1995-1999.

⁴⁰ O Decreto nº 25.162 de 1º de Janeiro de 1999, estabelece a nova estrutura do poder executivo, no item 2 descreve: Secretaria de Estado de Direitos Humanos e da Cidadania.

⁴¹ Governo Anthony Garotinho, 1999-2002.

orgão passou à de coordenar e acompanhar as atividades pertinentes à política de Direitos Humanos no Estado, identificar e registrar violações dos Direitos Humanos e providenciar sua reparação, formulando no âmbito do Estado as políticas que visassem dar efetividade às normas constitucionais de Direitos Humanos, e assegurar proteção aos interesses coletivos e difusos.

É possível observar, por esse Decreto, a mudança de foco, antes centrada no sistema penal, e agora ampliando o escopo de competências da Secretaria, que passou a se chamar Secretaria de Estado de Direitos Humanos (Sedhu)⁴². O fato de o Sistema Penitenciário não mais constar na nomenclatura da secretaria não significou a disvinculação, pelo menos total, das ações nesse âmbito, o que pode ser percebido no Decreto nº 32.228 de 21 de novembro de 2002 (ANEXO 8), que abre crédito suplementar à Secretaria de Estado de Direitos Humanos para atendimento ao Programa Mutirão na Execução Penal.

Em 2002, alguns meses após o lançamento do PNDH-2, o Governo do Estado do Rio de Janeiro, por meio da SEDHU, lançou seu Primeiro Plano Estadual de Direitos Humanos (RJ, 2002) (ANEXO 9). O processo, que teve início no final de 2001 e terminou no início de 2002, contou com a realização de dez seminários regionais, a participação de 720 pessoas, 141 organizações não governamentais, além de prefeituras, representações do poder legislativo, estudantes e outros – houve 410 propostas em cinco grandes eixos.

O processo de construção do Plano foi conduzido pela Coordenadoria Executiva do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos⁴³ e pelo Movimento Nacional de Direitos Humanos⁴⁴. O Plano trazia, já em seu texto introdutório, a constatação de que a operacionalização e a efetividade do Plano Estadual tinham relação direta com a capacidade fiscalizadora da sociedade civil sobre o Estado, e que o PEDH era um marco, o início de uma Política de Estado de Direitos Humanos.

Em 1º de janeiro de 2003⁴⁵, a reestruturação administrativa governamental instituída pelo Decreto nº 32.621, em seu Art. 12, inciso VIII extinguiu a Secretaria de

⁴² Durante Governo de Benedita da Silva, que substituiu Anthony Garotinho no período de 6 de abril de 2002 a 1º de janeiro de 2003.

⁴³ O Coordenador Executivo era Paulo Roberto dos Santos. Ver: Plano Estadual de Direitos Humanos do Estado do Rio de Janeiro, 2002.

⁴⁴ Fundado em 1982, o Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH) é um movimento organizado da sociedade civil, sem fins lucrativos, democrático, ecumênico, supra-partidário, presente em todo o território brasileiro em forma de rede com mais de 400 entidades filiadas. Constitui-se hoje uma das principais articulações nacionais de luta e promoção dos Direitos Humanos.

⁴⁵ Governadora Rosângela Garotinho de Oliveira, eleita para o período de 2003 a 2007.

Estado de Direitos Humanos (ANEXO 10). *Direitos Humanos* saiu da nomenclatura da Secretaria, que passou a ser Secretaria de Estado de Justiça e *Direitos do Cidadão* (Sejdic). No entanto, ampliou o número de organismos vinculados: além de ter o Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos em sua estrutura, trazia mais 17 organismos vinculados, tais como: Conselho Estadual dos Direitos do Negro; Conselho Estadual dos Direitos da Mulher; Fundo Especial dos Direitos da Mulher; Conselho Estadual Antidrogas; Fundo Especial de Prevenção, Fiscalização e Repressão de Entorpecentes; Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa Idosa; Conselho Estadual da Juventude; Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente; Fundo Especial de Apoio a Programas de Proteção e Defesa do Consumidor, entre outros.

Após cinco meses desta reestruturação administrativa, o Governo do Estado do Rio de Janeiro retomou a nomenclatura Secretaria de Estado de Direitos Humanos – a sigla, que em 2002 era Sedhu, passou a ser SEDH (ANEXO 11). No mesmo decreto⁴⁶ foram separadas as atribuições da SEDH e da Sejdic. A SEDH foi criada sem aumento de despesas, e constituída por meio da transferência de órgãos, atribuições e cargos advindos da Governadoria do Estado, da Secretaria de Estado de Segurança Pública e da Sejdic.

Foi atribuída à SEDH a responsabilidade de promover, coordenar e acompanhar a política de direitos humanos, como a política estadual de proteção às vítimas e testemunhas; Ouvidoria de Polícia do Estado do Rio de Janeiro (Operj) e Corregedoria Geral Unificada da Polícia Civil (CGU), da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar. Petronilha (2006) pesquisou o papel da Operj e da CGU vinculadas à SEDH como organismos de Direitos Humanos, e constatou que não tinham papel de organismos defensores dos Direitos Humanos, por seus quadros funcionais serem constituídos de policiais e existirem “barreiras” historicamente construídas sobre o tema. Conclui o autor que os órgãos disciplinares da polícia estão sujeitos a práticas corporativistas, e que uma política de Direitos Humanos só pode ser efetiva se alavancada pelo conjunto de políticas sociais. Mais tarde, os dois órgãos saíram da competência da SEDH.

No ano de 2007⁴⁷, a reestruturação administrativa promoveu a fusão de algumas Secretarias de Estado. O Governo passou a ter em sua estrutura a Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos⁴⁸ (SEASDH), responsável pela implementação das

⁴⁶ Em 10 de junho de 2003, o Decreto nº 33.362 instituiu a Secretaria de Estado de Direitos Humanos.

⁴⁷ Governo Sergio Cabral, eleito para o período de 2007 a 2011.

⁴⁸ Ver: Decreto nº 40.486 de 1º de janeiro de 2007, que estabelece a estrutura do poder executivo.

políticas de assistência social, segurança alimentar e Direitos Humanos no Estado (ANEXO 12).

A SEASDH tem em sua estrutura uma subsecretaria dedicada exclusivamente à implantação da Política de Assistência Social e Descentralização da Gestão, e uma Subsecretaria de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos, além de outras Subsecretarias, duas Autarquias e 11 Conselhos vinculados.

A Subsecretaria de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos tem em sua estrutura as seguintes Superintendências: Direitos da Mulher; Direitos Individuais, Coletivos e Difusos; Direitos da Pessoa com Deficiência; Direitos da Pessoa Idosa; Direitos da Juventude; Promoção da Igualdade Racial, além de programas de fortalecimento da Política de Direitos Humanos nos municípios; do Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas; e dos Programas de Proteção à Pessoa Ameaçada⁴⁹. A todos esses organismos compete a implementação da política em suas respectivas temáticas, tendo como referência três eixos: promoção, defesa e reparação.

Apesar dos esforços da sociedade civil e dos gestores que têm ajudado a construir a Política de Direitos Humanos no Estado do Rio de Janeiro, ao analisar os decretos que dispõem sobre as reestruturações administrativas das Secretarias Estaduais⁵⁰ é possível constatar que a única política descrita oficialmente como competência da Secretaria, e que vigora até hoje, é a política estadual de proteção às vítimas e às testemunhas. Assim, pode-

49 A proposta de implantação de serviços específicos para o atendimento de vítimas e testemunhas ameaçadas foi originariamente prevista no Programa Nacional de Direitos Humanos (1996), que estabeleceu, no capítulo que trata da "Luta contra a Impunidade", a meta de "apoiar a criação nos Estados de programas de proteção de vítimas e testemunhas de crimes, expostas a grave e atual perigo em virtude de colaboração ou declarações prestadas em investigação ou processo penal". Em 1998, o Ministério da Justiça – Secretaria de Estado de Direitos Humanos assinou convênio para implantação do Programa com o Governo de Pernambuco. A metodologia do Programa de Proteção a Vítimas e a Testemunhas é baseado na idéia da reinserção social de pessoas em situação de risco em novos espaços comunitários, de forma sigilosa e contando com a efetiva participação da sociedade civil na construção de uma rede solidária de proteção. O resultado significativo que o Programa apresentou à época levou a Secretaria de Estado dos Direitos Humanos a adotar o Provita como modelo a ser difundido em outras unidades da Federação. O marco de institucionalização desse processo ocorreu com a promulgação, em 13 de julho de 1999, da Lei nº 9.807, que inovou ao estabelecer normas para a organização de programas estaduais destinados a vítimas e testemunhas de crimes "que estejam coagidas ou expostas a grave ameaça em razão de colaborarem com a investigação ou processo criminal", e instituiu, no âmbito da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas. Em 1999, o Estado do Rio de Janeiro passou a integrar o Sistema Nacional de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas e, em 2000, mais três Unidades Federativas (Goiás, Minas Gerais e Rio Grande do Sul) firmaram parceria com o Governo Federal. A Política Pública de Proteção é prioritária no âmbito do Governo Federal, integra o Programa Nacional de Direitos Humanos, e está contemplada no Plano Plurianual. O Estado do Rio de Janeiro conta ainda com o Programa de Proteção à Criança e ao Adolescente Ameaçado de Morte (PPCAM), e em 2009 iniciou o processo de implantação do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos (PPDH), que completam o Sistema de Proteção a Pessoas Ameaçadas.

⁵⁰ Ver: Anexos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11 e 12.

se considerar que, ao longo da existência das Secretarias Estaduais fluminenses dedicadas à política de Direitos Humanos, não tivemos apenas mudanças de nomenclatura entre uma ou outra gestão, mas sobretudo a descontinuidade de ações, programas e projetos, o que pode ser considerado característica de uma política frágil – de Governo, e não de Estado.

3.2 A VISÃO DOS GESTORES SOBRE DIREITOS HUMANOS ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA NO BRASIL E COM ENFOQUE NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A história das políticas públicas no Brasil, nas mais diferentes áreas, é marcada por atos e decretos que na grande maioria das vezes ensejam a descontinuidade das ações, dos projetos, programas e políticas – acostumamo-nos, mas não deveríamos, a ver a mesma política mudar de nome a cada quatro anos – isso quando as políticas sobrevivem após quatro anos. O desafio de que as políticas públicas sejam políticas de Estado, e não apenas de Governo, não é privilégio de uma ou outra política, pode-se considerar que é um desafio para todas as políticas sociais que em sua gênese, são Direitos Humanos.

Retratar a visão de gestores sobre a política de Direitos Humanos, suas concepções, os desafios, é também um esforço de registro da história que tende a contribuir como subsídio para discussões sobre as políticas públicas na atualidade.

Neste trabalho, como recurso metodológico, foi utilizada a aplicação de entrevistas semi-estruturadas, cujo objetivo foi retratar a visão de gestores públicos (três) que ocuparam o cargo de Secretários de Direitos Humanos no Estado do Rio de Janeiro. Foram selecionados gestores que ocuparam a função nos últimos 11 anos e em governos distintos, com vistas a retratar a visão do gestor, e a realidade vivida, em diferentes períodos da história do tema Direitos Humanos, enquanto política pública no Estado. Assim, será apresentada a visão do gestor da primeira Secretaria de Direitos Humanos do Estado do Rio de Janeiro, que foi implantada no ano de 1999, a concepção do gestor dos anos de 2005 e 2006, seguida das reflexões da gestora dessa política nos últimos anos, 2007-2010.

As entrevistas tiveram início com uma conversa, e foram realizadas com base em um roteiro previamente elaborado com as seguintes proposições: 1) Qual foi a motivação para o trabalho no âmbito dos Direitos Humanos, e como foi ser Secretário e Secretária de Direitos Humanos do Estado - o processo de consolidação da política de Direitos Humanos; 2) A opinião dos gestores sobre a existência de órgãos dedicados a política de

Direitos Humanos no poder executivo tanto Municipal, Estadual quanto Federal; 3) A opinião dos gestores sobre a possibilidade das lutas setoriais, das políticas setoriais fragmentarem o postulado da indivisibilidade dos direitos; 4) A implantação de órgão de Direitos Humanos no poder executivo não seria uma contradição, já que historicamente, e na maioria das vezes é o Estado o maior violador dos Direitos? 5) Qual é o papel de uma Secretaria de Estado de Direitos Humanos; 6) Qual é o caminho para efetivação da Política de Direitos Humanos no Brasil e para um Estado com o perfil do Estado do Rio de Janeiro?

As entrevistas transcorreram de forma presencial⁵¹. Os dados colhidos foram extraídos da gravação, e as entrevistas foram integralmente transcritas. Os entrevistados participaram livremente, relatando suas experiências, dificuldades e suas concepções sobre a política pública de Direitos Humanos no Brasil, e em especial no Estado do Rio de Janeiro. Foi oportunizado ao entrevistado discorrer sobre informações e vivências que Minayo (2004) caracteriza como aquelas que se referem diretamente ao indivíduo entrevistado, isto é, suas atitudes, valores e opiniões. São informações ao nível mais profundo da realidade que os cientistas sociais costumam denominar “subjetivos”. Só podem ser conseguidos com a contribuição dos atores sociais envolvidos. Para a autora:

A palavra é o modo mais puro e sensível de relação social. (...) Existe uma parte muito importante da comunicação ideológica que não pode ser vinculada a uma esfera ideológica particular: trata-se da comunicação da vida cotidiana. O material privilegiado de comunicação na vida cotidiana é a palavra. (MINAYO, 2004, p.32)

As perguntas, nem sempre facilmente respondidas, traçam um panorama que é sobretudo influenciado pelo lugar de onde o entrevistado fala, ou seja, sua visão é influenciada por suas vivências.

3.2.1 Abdias Nascimento – o primeiro Secretário de Direitos Humanos do Estado do Rio de Janeiro - 1999

Abdias Nascimento, brasileiro, artista plástico, escritor, poeta, dramaturgo, militante, economista, mestre, doutor, deputado federal, secretário de estado, senador da

⁵¹ Foram assinados termos de consentimento (ANEXO 13).

república, Professor Emérito da Universidade do Estado de Nova York, Buffalo (Professor Titular de 1971 a 1981), fundou a cadeira de Cultura Africana no Novo Mundo no Centro de Estudos Portorriquenhos, contribuiu na luta pelo combate ao racismo no mundo e é indicado ao prêmio Nobel da Paz.

Com quase cem anos de vida e de lutas, Abdias, mesmo cansado, decidiu conceder a entrevista para a construção desse trabalho. Início a entrevista explicando o objetivo do trabalho, e agradecendo pela honra de poder entrevistá-lo, ao que Abdias, prontamente, respondeu:

Eu fui o primeiro Secretário de Direitos Humanos do Estado, eu não faço questão de data, não tenho boa memória quando se trata de data, mas se tratando da história é importante registrar, vamos tentar fazer o mais correto possível, estou a sua disposição... vou fazer todo o possível para atender o que você espera de mim. É para a história, não estou fazendo uma honraria nem para você e nem para o Paulo Roberto⁵², estamos aqui tentando corrigir a história.

Ao ser perguntado sobre a motivação para o trabalho no âmbito da Defesa e Promoção dos Direitos Humanos, e sobre sua experiência como primeiro Secretário de Direitos Humanos do Estado e a importância da consolidação de uma política de Direitos Humanos, Abdias relatou:

A proposta era tanto quanto possível defender os direitos do cidadão, era uma missão muito espinhosa, muito dura, pois nós sabemos muito bem que nesse país ninguém respeita ninguém, sobretudo Direitos Humanos, uma coisa tão etérea, tão sem consistência, era realmente uma missão muito espinhosa – ninguém respeita ninguém, muito menos Direitos Humanos que ninguém sabe nem o que é. Direitos Humanos no Brasil é uma coisa um pouco ambígua, um pouco aérea, diáfana, ninguém sabe onde tem direito, onde não tem direito, onde o direito começa e onde ele acaba, a gente vivia como ainda hoje, lutando um pouco no vazio.

Eu mesmo fui Secretário, mas eu mesmo tenho dúvidas, Eu mesmo não sei direito o que é Direitos Humanos, o que não é... Nós queremos que ele seja assim, mas o lado contrário não quer... Naquele tempo, os Direitos Humanos eram mais raros do que hoje, nós vamos lutando e endireitando no caminho.

Abdias considera importante a existência de órgãos dedicados à política de Direitos Humanos no poder executivo, tanto em nível municipal, estadual quanto federal:

⁵² Paulo Roberto dos Santos foi assessor parlamentar de Abdias Nascimento durante aproximadamente 15 anos, foi coordenador Executivo do Conselho Estadual de Direitos Humanos e atualmente trabalha na Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos. Ele articulou e acompanhou o desenvolvimento dessa entrevista.

Eu acho importante, mas é preciso ter mais empenho por parte dos poderes públicos, ter mais caracterização, ter uma “tábua de valores” onde o cidadão se aproprie e possa recorrer. É importante sim uma política de Direitos Humanos, deve haver, é preciso que não fique no vazio, no discurso.

Sobre a possibilidade de as lutas setoriais, as políticas setoriais fragmentarem o postulado da indivisibilidade dos direitos, Abdias acredita que não, afirmando que:

Não fragmentam, são lutas por Direitos, e devem ser transformados em leis, para que os cidadãos possam se resguardar, possa servir para sua defesa e proteção, como uma “carta de alforria”.

Ao ser perguntado se a implantação de um órgão de Direitos Humanos no poder executivo não seria uma contradição, já que historicamente, e na maioria das vezes, é o Estado o maior violador dos Direitos, Abdias sorriu, fez uma pausa, e disse:

Exatamente, é por isso que é preciso ter por escrito todos esses direitos, tendo por escrito, é uma garantia que o cidadão tem, mesmo diante do Estado, é isso mesmo, quem mais viola é o Estado, por isso é importante ter por escrito para que o Estado também fique cerceado na sua maneira de agir, para que se sinta tutelado pela Lei que é para todos e deve ser também para o Estado.

Ao refletir sobre o papel de uma Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Abdias afirmou:

O papel é articular, tentar orientar e defender o cidadão. Se não está escrito, se não tem decreto, se não tem lei, deve ser com base naquilo que nos é consenso e a consciência julga ser Direitos Humanos.

Ao ser perguntado sobre o caminho para efetivação da política de Direitos Humanos no Brasil e para um Estado com o perfil do Estado do Rio de Janeiro, Abdias ficou em silêncio, e depois de algum tempo, declarou:

Agora você... Eu não sou jurista, não sou homem de leis nem nada... É difícil... Eu vivi envolvido em muitas lutas, muita gente quis exercer esse direito e recorria à Secretaria, e a Secretaria vivia de mãos atadas por muitas coisas não estarem escritas... Muitas coisas não tinham código... Eram Direitos Difusos... A experiência de ser Secretário de Direitos Humanos foi uma missão muito honrosa, mas muito espinhosa... É uma dificuldade e a

gente fica até com a boca sem saliva... Para se defender Direitos Humanos tem que se lutar contra os próprios órgãos do Estado, e as pessoas que ocupam esse cargo nem sempre estão dispostas a se indispor com o próprio Estado ao qual está servindo. Me desculpe, mas é a realidade, Eu sinceramente, eu não tenho muita coisa que dizer.... O cidadão não conhece seus direitos, leva na cabeça, fica calado e engole seco, não tem onde se apoiar, é muito difícil. Eu formalmente ocupava um lugar nessa hierarquia do Governo, nos Direitos Humanos, me desculpe... Estou sem palavras para descrever o que eu estava dirigindo, era muito difícil, não existia recurso. Eu não pude avançar muito, mais eu queria mostrar a você que eu estava disposto a falar, porque acredito que é preciso registrar, até mesmo as ausências, o registro das ausências do poder público.

A expressão “tentando corrigir a história”, já na primeira fala de Abdias, se refere ao fato de alguns trabalhos acadêmicos considerarem a criação da Secretaria de Estado de Direitos Humanos como ocorrida somente no primeiro triênio da década de 2000, quando, na verdade, a Secretaria foi criada em 1999, e teve Abdias Nascimento como primeiro Secretário.

Abdias retrata o desafio da proposta da Secretaria de Estado, de tanto quanto possível defender os Direitos do Cidadão, recordando que foi uma missão espinhosa, e afirmando que Direitos Humanos, principalmente no Brasil, são “*uma coisa um pouco ambígua, um pouco aérea, diáfana*”, que “*ninguém sabe o que é*”. Tal constatação refere-se ao ano de 1999, mas serve à atualidade. Existem divergências conceituais, a expressão Direitos Humanos é estigmatizada e, no Brasil, muito vinculada aos direitos das pessoas em situação de privação de liberdade, ou aos torturados na ditadura militar; no âmbito das políticas públicas a intersectorialidade ainda é um desafio, e mesmo no âmbito do governo federal há ministérios distintos formulando políticas distintas porém com o mesmo fim e para a mesma população⁵³.

Na expressão “*nós queremos que os Direitos Humanos sejam assim, mais o lado contrário não quer*”, “lado contrário” são os poderes legalmente constituídos ou não, e mesmo os próprios gestores que se opõem à implementação das políticas de Direitos Humanos, que deixam de tomar decisões para atender a interesses individuais daqueles que de alguma forma ocupam lugares de poder. Para Abdias, “*a gente vivia como ainda hoje, lutando um pouco no vazio*” – apesar de todos os esforços, ainda é uma política frágil, ainda fica à mercê das concepções e da orientação política do chefe do executivo, não existe uma lei que obrigue os Estados a ter uma Secretaria de Direitos Humanos, afinal o

⁵³ No Brasil, além da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, desenvolvem programas para as mulheres o Ministério da Justiça e o Ministério do Desenvolvimento Agrário, entre outros.

Estado é autônomo e pode decidir sobre sua estrutura organizacional – é opcional, e dificilmente será prioridade orçamentária.

Em vários momentos da entrevista foi possível constatar o relato da necessidade da caracterização dos Direitos Humanos, a necessidade de leis, e isso fica muito claro quando Abdias relata que as pessoas recorriam à Secretaria para exercer seus direitos, e muitas vezes a Secretaria não tinha como fazer nada, pois eram direitos difusos. Sobre esse aspecto é possível refletir que se ainda hoje não temos um arcabouço legal que seja de fato compatível com as demandas atuais da sociedade, é possível que em 1999 essa lacuna tenha sido sentida de maneira ainda mais expressiva.

Podemos refletir sobre muitos aspectos desses inúmeros direitos, ou ausências, por exemplo: o direito a moradia foi garantido por emenda constitucional somente em 14 de fevereiro de 2000⁵⁴ – assim, em 1999, além de não existir uma política efetiva habitacional, não existia nem mesmo instrumento legal que conferisse à habitação o status de direito; no âmbito da violência contra a mulher, não havia uma rede de serviços – naquele tempo existia o Conselho Estadual, o avanço legislativo só veio com a Lei Maria da Penha, em 2006⁵⁵; apesar de o Brasil ter entrado no Programa Internacional para Eliminação do Trabalho Infantil (Ipec), e de o Governo Federal ter lançado o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) em 1996, somente no ano de 1998 é que o Programa chegou às regiões canavieiras do Estado do Rio de Janeiro, o que reforça a fala de Abdias quanto ao não ter código, não ter leis, e logo, não ter programas, não ter políticas e não ter direitos; quanto aos direitos da população LGBT, somente na contagem da população de 2007 é que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) inseriu amostragem em estatística oficial que retratou homens e mulheres cônjuges do mesmo sexo, o que comprova que essa população, ainda hoje, é invisibilizada – antes do PNDH -1 (1996), a única vez em que essa população recebeu atenção do poder público fora em 1986, com o Programa Nacional de HIV/Aids do Ministério da Saúde.

Para Abdias, o principal papel de uma Secretaria de Estado de Direitos Humanos deve ser o de formular, mas sobretudo de articular as políticas de defesa e promoção dos direitos. Reconhece o Estado como historicamente violador de direitos, e aponta para o

⁵⁴ O Direito a moradia foi acrescentado ao art. 6º pela Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000.

⁵⁵ Lei originada de uma dupla tentativa de homicídio do marido contra a mulher. A Lei de nº 11.340 ficou conhecida como Lei Maria da Penha – o nome da vítima.

fato de que é preciso criar órgãos no âmbito dos municípios, fortalecer a regulamentação para que o Estado também fique cerceado.

A “caracterização” dos Direitos Humanos aclamada por Abdias tem esse significado, o “estar escrito”, o “existir” para além dos discursos. Fica nítida a necessidade de regulamentação, de normatização; mas, sobretudo, ficou claro que naquele momento não existiu apoio do conjunto do poder executivo, não só faltava legislação como também recursos para que Abdias pudesse executar o plano de trabalho que ele tinha, enquanto gestor, para a Secretaria de Direitos Humanos. Quando ele diz que “*é importante registrar, mesmo que seja o registro da ausência do poder público*”, pensamos que a Secid existiu só por alguns meses. Após longas negociações sem sucesso, sem apoio, não só financeiro mas sobretudo político para desenvolver o trabalho, deixou o cargo. Estar lá só por estar, não era uma função para Abdias Nascimento.

3.2.2 Paulo Rogério dos Santos Baía – Secretário de Estado de Direitos Humanos – 2006-2007

Paulo Rogério dos Santos Baía – Paulo Baía, brasileiro, militante, cientista social, mestre em Ciência Política, doutor em Ciências Sociais, pesquisador, professor do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, coordenador do Núcleo de Sociologia do Poder e Assuntos Estratégicos e pesquisador associado do Laboratório Cidade e Poder da Universidade Federal Fluminense. Trilhou um caminho que lhe conferiu grande experiência nas áreas de Sociologia e Ciência Política, com ênfase em sociologia política. Hoje é uma referência em temas como: pensamento social brasileiro, estudos estratégicos, teoria política, cultura política, pensamento social, defesa nacional, segurança pública, desigualdades sociais, cidadania, violência, direitos humanos, eleições, estudos urbanos, sistemas de informação/contra-informação/inteligência e boato. Além da longa estrada como militante na defesa e promoção dos Direitos Humanos, e da densa carreira acadêmica, Paulo Baía ocupou o cargo de Subsecretário de Direitos Individuais, Coletivos e Difusos da Secretaria de Estado de Direitos Humanos do Rio de Janeiro de 2004 até 2006, quando assumiu o cargo de Secretário de Estado de Direitos Humanos.

Ao ser perguntado acerca da motivação para o trabalho no âmbito dos Direitos Humanos, e de como foi ser Secretário de Direitos Humanos do Estado e o processo de

consolidação de uma política de Direitos Humanos, Paulo Baía não só respondeu, mas explicou:

Eu fui um dos Secretários de Direitos Humanos. Agora, antes eu fui militante. Primeiro vou falar um pouquinho da questão dos Direitos Humanos. O Estado brasileiro tem um papel importante na questão dos Direitos Humanos, em função da Declaração dos Direitos Universais do Homem. Direitos Humanos no Brasil é essa coisa que você conhece... é uma sociedade hierarquizada, uma sociedade que se expressa através de uma desigualdade jurídica que, de certa forma, retrata a desigualdade social... existe um grupo imenso de invisíveis na sociedade: favelados, negros, mulheres, indigentes de toda ordem. Pra você ver: as mulheres até 1986 eram tuteladas, pela Constituição brasileira. Eram três as categorias tuteladas: as populações indígenas, os débeis mentais – com esta expressão, que depois passou a ser portadores de deficiências e necessidades especiais – e as mulheres. Só em 1986, quando implantada a Assembléia Nacional Constituinte, tira-se a mulher da categoria de tutelada, com uma emenda constitucional do Senador Nelson Carneiro. Então, até 1986 as mulheres não tinham plenos direitos civis. Nessa trajetória, você tem grupos que lutam pela questão dos Direitos Humanos em vários níveis. Eu acredito que o grupo que mais avançou nessa lutam foram as mulheres.

As mulheres, desde o final do século XIX e início do século XX, empreendem uma luta diferente da luta dos trabalhadores, mais por direitos de reconhecimento, enquanto demandas por direitos de serem reconhecidas como seres humanos mesmo – não como cidadãs, mas seres humanos. Então as mulheres vêm com grande avanço nesse sentido. Daí uma certa esquizofrenia jurídica. Por exemplo, a Constituição de 1934 dá direito de voto à mulher como voto facultativo – a mulher maior de 21 anos podia se alistar como eleitora ou não – mas ao mesmo tempo, como ela era tutelada, o marido ou o pai podia cancelar o título, porque ela não tinha autonomia de civil. É bem verdade que na década de 1940 e 1950 a mulher ganha uma certa autonomia, e essa questão da tutela constitucional acaba na prática indo desaparecendo, mas foram importantes essas conquistas.

Outros que também lutam bastante pela questão dos Direitos Humanos são os grupos de trabalhadores rurais. Os trabalhadores rurais, de maneira diferenciada, em várias partes do Brasil, vão lutar por direitos. Nesse sentido, eu não trabalho com aquela divisão do Marshall, com aquela divisão de direitos de primeira geração, de direitos de segunda geração, eu trabalho mais com o conceito usado pela ONU e pela OEA de que todos os direitos são humanos e, portanto, Direitos Humanos são indivisíveis e aí sim: direitos individuais, coletivos e difusos.

No Brasil, a questão dos Direitos Humanos tem três momentos em que essa questão é colocada. O primeiro momento é no século XIX, a partir de 1870, na campanha abolicionista. Como você vai ver, lá na campanha abolicionista, você vai ter José do Patrocínio, Olavo Bilac, Tavares Bastos, Joaquim Nabuco, já falando dos Direitos Humanos nos termos que a revolução francesa colocava. O movimento abolicionista, portanto, eu considero como o primeiro grande movimento de massa – que não era de massa, era um movimento de classe média esclarecida, mas que pega a questão do ser humano como tendo direito a ter direitos. Esse é o primeiro marco.

No segundo movimento, você vai ter todos aqueles movimentos da década interessante (deve ter sido, porque eu não vivi) de 1920-1930. Aí você tem mulheres, trabalhadores urbanos, operários, moradores... Aí você tem luta pela moradia, você tem luta por saneamento, você tem luta por um novo Estado. É a redefinição de um novo Estado e, portanto, a ampliação da participação política nesse novo Estado.

De certa forma esse novo Estado vem com Vargas, mas vem de maneira, também, com essa dicotomia esquizofrênica. Vargas emerge com as demandas urbanas, dos direitos urbanos,

de moradia, escola pública, primeiros conjuntos habitacionais, urbanização, alguma coisa de saneamento – se bem que a reforma sanitária você tem um pouquinho antes.

O governo Vargas tem essa dicotomia esquizofrênica porque se, de um lado, ele faz essa aposta, de outro ele também faz uma aposta no regime ditatorial. O regime ditatorial assentado na tortura, durante todo o período de Vargas, a repressão aos setores mais avançados da classe de trabalhadores, aos setores das mulheres, Olha a contradição: a Carta de 1937 dá o direito de voto à mulher, ao mesmo tempo em que reprime a mulher em vários aspectos, com profissões vedadas às mulheres. O que a mulher podia fazer? Ela podia fazer enfermagem, podia fazer serviço social, mas era proibida de fazer engenharia, era proibida de fazer medicina. Era proibida, ela não podia fazer. Algumas fizeram medicina lá atrás, mas fizeram com mandado de segurança. Então você tem os cursos femininos, O curso “Normal”, a enfermagem, e o serviço social como curso técnico vinculado à enfermagem. Só na década de 1960 o Serviço Social se torna um curso superior e, ao mesmo tempo, ele se torna autônomo da enfermagem como demanda das mulheres por autonomia, buscando direitos por direitos.

A expressão Direitos Humanos, se você for rastrear, nem é usada. E curiosamente, a partir de 1948, com a ONU, o Brasil lidera o processo de feitura da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Mas quando você vem pra cá, essas políticas não se expressam, porque a idéia era a idéia desenvolvimentista, que o país era pobre, era subdesenvolvido, o Estado era atrasado, a sociedade brasileira sempre foi muito rica e sempre produziu muita riqueza. O foco era outro. É que o Estado brasileiro era moderno e servia a uma sociedade altamente concentradora de renda e de prestígio, e altamente discricionária em relação a sua população, de não reconhecimento de sua população e, portanto de exclusão, e voltada pra fora. Você veja, o Brasil inventa a agricultura industrial em 1532. O latifúndio monocultural (açucareiro, cafeeiro, algodoeiro, seja lá o que for) é a indústria na agricultura: produção em massa, alta produtividade, para exportação (gerando grandes excedentes e acumulação de capital) e utilização intensiva de mão-de-obra, que é a mão-de-obra escrava (que é máquina de trabalho, fácil de produzir e, ao mesmo tempo, mercadoria). Então você tem isso.

Já que você vai entrevistar o Abdias – o Abdias é uma pessoa que vem desta época que estou falando, da década de 20, do século XX. O Abdias já apontando, lá em 1930, a questão étnica e a questão das mulheres, junto com Souza Marques, junto com alguns outros. Mas o Abdias está vivo, quase cem anos aí. Tem que aproveitá-lo enquanto está vivo. Porque lá atrás, quando ninguém falava nessa questão, ele fala. Já tinha essa percepção lá atrás, quando ele faz o Teatro do Negro. Mas o teatro do negro não é só teatro do negro, porque o Abdias teve a percepção muito aguda na época de ver onde o negro poderia entrar. Não era na escola de engenharia, aqui neste prédio reacionário, do qual o André Rebouças que era negro se formou aqui, foi professor aqui e o nome não consta como professor, porque era negro... quer dizer, um dos maiores engenheiros brasileiros. Não constava isso. Então o Abdias percebe que pela via da arte era possível uma visibilidade negra, e ele começa a questionar “por que não?”, por que os negros não faziam parte desse grande movimento do qual eles mesmos eram protagonistas. Eles geravam a história e os atores brancos se emplastavam de graxa preta pra contar essa história dos próprios negros. “Ah, é porque não tem ator negro”, então Abdias começa a formar ator negro. Começa uma política interessante.

Eu estou falando de coisas que vocês são muito jovens, mas que ainda existiam quando vocês nasceram. Não é tão longe assim, é bem próximo da gente. Então a gente deu um salto de qualidade grande... e aí junta a questão da luta contra a ditadura. A luta contra a ditadura militar acabou colocando todo mundo contra a ditadura militar, até quem não era. Porque quem lutava por algum direito, como a ditadura era contra todos os direitos, acabava todo mundo contra a ditadura, mesmo sem querer. Se você luta por uma escola pública, se você lutava pela carestia – por exemplo, São Paulo tinha um enorme movimento contra preços altos, tal – era todo mundo classificado como subversivo, contra a ditadura. Se você lutava pela liberdade religiosa, você era considerado contra a

ditadura. Então, os militares fizeram um grande favor às oposições de unir as oposições, mesmo que não estivessem muito preocupados com o regime. Por que, como eles classificavam tudo como contra a ditadura... Teve uma leitura de que todos esses movimentos eram movimentos contra a ditadura, quando na verdade eram movimentos na direção do direito a ter direitos. Você tem um salto importante, na luta política, na anistia em 1979, nas primeiras eleições diretas pra governador em 1982, e os novos governadores tomam posse em 15 de março de 1983. Aqui no Rio, Leonel Brizola, em São Paulo, Franco Montoro, Minas Gerais, Tancredo Neves...

Em 1983 foi o primeiro ano do primeiro Conselho de Direitos Humanos do Estado do Rio de Janeiro, e deste Conselho eu participei. Como era esse Conselho? Teve dois momentos importantes. Primeiro a Câmara dos Vereadores⁵⁶ cria uma Comissão de Direitos Humanos permanente, cujo primeiro presidente foi o vereador Emir Amed, que foi professor de história, lutou muito e foi eleito vereador, criou a Comissão de Direitos Humanos. Eu como chefe de Gabinete dessa Comissão. E a Secretaria de Justiça, que o Rivaldo Barbosa era o Secretário de Justiça, cria uma Comissão de Direitos Humanos e essa Comissão se auto-intitula Conselho Estadual de Direitos Humanos. Se auto-intitulou... A gente falou assim: isso aqui é o Conselho de Direitos Humanos. Em Direitos Humanos, várias pessoas que se conhece: Lélia Gonçalves, que já morreu... Várias pessoas começaram ao mesmo tempo em que tinha uma conjuntura no Brasil de avanço das relações democráticas. Isso no primeiro governo do Brizola. Paralelo, no primeiro governo do Brizola, à idéia de Direitos Humanos, onde mais se avançou foi na idéia de mudar a relação do Poder Público com os favelados. Incluía educação, com os Cieps⁵⁷. Em 1990, a Assembléia Legislativa propõe uma lei criando o Conselho Estadual, que é de 1982, que é um conselho muito limitado, porque é um Conselho praticamente governamental. Nele a Sociedade Civil é classificada como a OAB, a ABI e a CNBB⁵⁸, um professor emérito de Direito Constitucional; e é presidido pelo Governador. E um conselho presidido pelo governador não vai se reunir nunca. Tinha dois tipos de conselho, você tinha este conselho de notáveis e de militantes e, ao mesmo tempo, mais tarde, em 1992, um que vira lei, do Brizola, mas que nunca foi tratado. Ele foi constituído na prática,

⁵⁶ A Câmara Municipal de Vereadores do Rio de Janeiro foi a primeira do Brasil a criar uma Comissão de Direitos Humanos, cujo primeiro presidente foi o vereador e professor de história Emir Amed, que também foi preso político no regime militar.

⁵⁷ *Cieps* – Centros Integrados de Educação Pública, popularmente apelidados de brizolões, foi um projeto educacional implementado no Governo de Leonel Brizola. Foram construídos no Estado e no Município do Rio de Janeiro pelo Programa Especial de Educação (I PEE, de 1983 a 1986, e II PEE, de 1991 a 1994) com objetivo de implantar um programa de educação pública em tempo integral. Essa proposta de escola baseou-se no diagnóstico feito por Darcy Ribeiro (1986) de que a incapacidade brasileira para educar sua população ou alimentá-la devia-se à desigualdade social. Como solução propôs uma escola de horário integral, como a que é oferecida nos países desenvolvidos, que pudesse evitar que a criança proveniente de famílias de baixa renda fosse condenada ao abandono das ruas ou à falta de assistência em lares em que são chamadas a assumir funções de adulto para que os pais possam trabalhar, tendo sua infância suprimida. O Ciep é uma escola feita para funcionar das 8 horas da manhã às 5 horas da tarde, com capacidade para abrigar 1.000 alunos. Projetado pelo arquiteto Oscar Niemeyer, cada Ciep possui três blocos. No bloco principal, com três andares, estão as salas de aula, um centro médico, a cozinha e o refeitório, além das áreas de apoio e recreação. No segundo bloco, fica o ginásio coberto, com sua quadra de vôlei/basquete/futebol de salão, arquibancada e vestiários. Esse ginásio é chamado de Salão Polivalente, porque também é utilizado para apresentações teatrais, shows de música, festas etc. No terceiro bloco, de forma octogonal, fica a biblioteca e, sobre ela, as moradias para alunos-residentes. Atualmente é possível observar o sucateamento de muitas unidades, e mesmo a redefinição de propostas pedagógicas. Ver: MAURÍCIO, L. V. e SILVA, I. Avaliação Externa 1993 e 1994. *Carta 15: O Novo Livro dos CIEPs*, Brasília: Senado Federal, 1995, p.193-219.

⁵⁸ O Decreto que instituiu o Conselho Estadual de Direitos Humanos designava nominalmente quais as organizações representariam a sociedade civil: Ordem dos Advogados do Brasil – OAB; Associação Brasileira de Imprensa – ABI e Conferência dos Bispos do Brasil – CNBB, o que pode ser considerado uma característica não democrática, já que o próprio governo definiu quais seriam as representações.

mas qual foi o artifício que a militância utilizou? Porque se criou uma Secretaria Executiva do Conselho de Direitos Humanos. Então o que nós fizemos? Nós demos uma trapaceada, nós dissemos que aquilo era um Conselho. Aí fizemos na prática um conselho, que funcionava como conselho. Com seu lugar, atendia pessoas, e tal... Mas na prática, o Conselho não tinha sequer sido nomeado. O Conselho não existia, mas a secretaria executiva existia. Nós dissemos “é o seguinte, Paulinho⁵⁹, você é o secretário, então aqui é o Conselho de Direitos Humanos”. Foi colocada uma placa bem grande lá, “Conselho de Direitos Humanos”, aquele símbolo que até hoje deve ser usado de “Direitos Humanos” e começamos a agir com Direitos Humanos, pouco ligando... Dentro da Secretaria, mas meio solto. Ora ia pra Casa Civil, ora ia pra Secretaria de Justiça, ficava ali... E, ao mesmo tempo, os governadores pensando “não mexe com esse pessoal não que esse pessoal é meio encrenqueiro”. E foi funcionando.

E aí como reúne? Como a gente reunia? A gente reunia de maneira ilegal, a gente convocava. Jorge da Silva⁶⁰, como secretário, convocava. Depois eu, como secretário, convocava. Mas como vou convocar o conselho, se o presidente é o governador? Isso vai contra os tratados internacionais que o Brasil assinou com a ONU e com a OEA de Direitos Humanos. Porque paralelo a isso, o Brasil assinou o tratado Interamericano de Direitos Humanos com a OEA e assinou os dois tratados com a ONU de Direitos Econômicos e Sociais e Cíveis e Políticos, que prevê tudo isso com a participação da sociedade. Você já tem um modelo que você pode se espelhar, que é o SUS. Quer ver um exemplo? O Estado do RJ foi pioneiro em criar e agora o Lula criou também a Defensoria Pública. O Estado do Rio de Janeiro foi o primeiro a criar e nós pressionamos os outros estados. São Paulo foi o último, só criou no ano passado, por que não interessava às OABs nem aos juízes. Nós queríamos uma Defensoria Pública com concurso público, com as mesmas prerrogativas do Ministério Público. Isso o Lula também criou. Isso é uma briga legal do Nilmário Miranda⁶¹ e do Paulo Vanucci, mas aí também junto com a Nilcéia Freire⁶². Eles pressionaram pela defensoria pública. E curiosamente a gente teve apoio do Nelson Jobim. Temos que ter uma Defensoria Pública Federal porque tem crime federal. Porque você já tem crimes federais e, ao mesmo tempo, federalizaram os crimes de Direitos Humanos. Porque o Brasil já tem os pactos internacionais. Na Corte Interamericana, não é o Estado do Rio de Janeiro que é denunciado. É o Estado Brasileiro. Depois se faz uma ação interna. Nós fomos a Washington várias vezes.

Mas no Governo Moreira Franco, no finalzinho, ele transforma a “Secretaria de Justiça” em “Secretaria de Justiça e Direitos Humanos”. E volta o Brizola. O Brizola nunca gostou da idéia de ter uma secretaria de Direitos Humanos, achava que isso era função da Secretaria de Justiça. Ao mesmo tempo, o Rivaldo Barbosa não queria perder isso. Então tiram o nome Direitos Humanos e fica Justiça e Direitos do Cidadão. E tem lá a Secretaria Executiva e o Conselho de Direitos Humanos, e de maneira mais uma vez esquizofrênica, porque você já tinha de maneira mais organizada o Conselho da Mulher, o Conselho da

⁵⁹ Paulo Roberto dos Santos foi Secretário Executivo do Conselho Estadual de Direitos Humanos.

⁶⁰ Secretário Estadual de Direitos Humanos, no período de 2004-2005.

⁶¹ Jornalista, mestre em Ciência Política. Lutou contra a ditadura militar e foi preso político de maio de 1972 a julho de 1975. Trabalhou no Jornal dos Bairros (1976-1983) e nos sindicatos dos Bancários (1979) e dos Metalúrgicos de Betim (1981-1982). Filiou-se ao Partido dos Trabalhadores em 1980; foi deputado estadual (1986-1990) e liderou a bancada do PT na Constituinte Estadual; como deputado federal (por três vezes – 1990 a 2002), presidiu a Comissão Externa para os Mortos e Desaparecidos Políticos. É autor do projeto que criou a Comissão de Direitos Humanos, que presidiu em 1995 e em 1999. Foi Ministro da Secretaria Especial de Direitos Humanos (2003 a 2005).

⁶² Ocupa desde fevereiro de 2004 o cargo de Ministra da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM). Nilcéia é médica e professora universitária. Como titular da SPM é a delegada brasileira frente à Conferência Regional sobre a Mulher Latino-americana e Caribenha da Comissão Econômica para América Latina (CEPAL-ONU), fazendo parte de sua mesa diretiva. Foi delegada titular do Brasil na Comissão Interamericana de Mulheres (OEA), a qual presidiu de outubro de 2004 a dezembro de 2006.

Criança e do Adolescente, o Conselho de Portadores de Deficiências Especiais, e já tinha algumas organizações de alguns conselhos, enfim, mais vinculados. Mas o Conselho de Direitos Humanos ainda meio vago.

Sobre a consolidação de uma política de Direitos Humanos, eu considero primeiro que a política pública de Direitos Humanos deveria ser pensada como política de Estado, e não de Governo; que o Conselho de Direitos Humanos traçasse efetivamente a execução das políticas de Direitos Humanos por conferências; e que estes conselhos tivessem uma certa vinculação ao Poder Executivo, ou Judiciário, ou Legislativo, mas ao Executivo via Ministério Público como supervisor, não como formulador. Ai você teria uma certa autonomia. Independente disso, eu acho que tinha que ter uma Secretaria de Estado de Direitos Humanos para ter a capacidade de transformar a política de Governo em política de Estado, com a característica fiscalizadora, pressionar...

Sobre a existência de órgãos dedicados à política de Direitos Humanos no poder executivo municipal, estadual e federal, Paulo Baía a considera fundamental. Defende a criação de ouvidorias e de secretarias específicas de Direitos Humanos, retratando sua experiência:

Lá na ouvidoria de Direitos Humanos e da Polícia⁶³, você sabe qual era o maior volume de reclamações na Ouvidoria da Polícia? Não era contra os policiais, era contra os médicos, era contra o pessoal da saúde. Em segundo lugar era contra os professores e o pessoal da educação. Olha que interessante. O grande volume contra o mau atendimento, propina, violações, das políticas públicas de saúde, estupros, abusos sexuais, na área da saúde, maustratos. Segundo, na área das escolas tanto públicas quanto privadas. Terceiro, motoristas de ônibus que maltratam as pessoas. O que acontece, você a partir de 1988, o idoso têm direito a passagem gratuita ... Os ônibus não param. As crianças têm direito ao transporte escolar gratuito, os ônibus não param, ou então saem. Mortes já aconteceram. Ai eu mostrava isso pra governadora: “Olha, governadora⁶⁴, o que está acontecendo!”. Eu ia lá pro Itagiba, Secretário de Segurança, não são os policiais que estão sendo acusados, são os médicos. Só que o corporativismo médico, e não só o corporativismo do CRM⁶⁵, mas o dos enfermeiros, do profissional de saúde. Os professores se recusam a pensar numa política de Direitos Humanos da qual eles são os agressores. Agora quando você vai discutir cultura de tolerância, você vai discutir com os professores, alguns dizem que “não adianta dar aula pra favelado!”. Você têm um grande volume de discriminação, mas você exige da polícia uma polícia de super-homem. Só o 4º volume de denúncias eram contra policiais, e num nível até relativamente pequeno, que curiosamente o que eu venho a descobrir para minha surpresa: que os policiais acabam sendo os principais mediadores sociais junto às favelas. Na ausência de uma secretaria de serviço social, na ausência de um posto de saúde. O Estado está presente, mas quem é que leva o sujeito, de noite, pro posto de saúde, que está passando mal? É a viatura da polícia. Na briga, o marido está espancando a mulher. Quem vai lá fazer a negociação? É o policial. Então, eu fiz o meu trabalho que 70% das ocorrências que o policial nem gosta de fazer, eles chamavam de atividade não-policial, eram atividades de mediação social. Atividade hoje que é

⁶³ Nesse tempo a Ouvidoria de Polícia era um órgão vinculado à Secretaria de Estado de Direitos Humanos.

⁶⁴ Refere-se à Governadora Rosinha Garotinho.

⁶⁵ Conselho Regional de Medicina.

incorporada às ações policiais das UPPs⁶⁶. Por que eles estão fazendo isso? Porque eles já fazem isso há anos! Porque esse trabalho de mediação social não é feito pelos outros segmentos. Pelo contrário. Era o policial que chegava no posto de saúde e obrigava o médico a atender a pessoa. Então há essa relação ambígua, esquisita, em que, de um lado os policiais são mediadores sociais e, ao mesmo tempo, são aqueles que vão lá e executam aquele que faz a extorsão... Você tem essa questão. Por isso que eu não demonizo os policiais, nem quero demonizar ninguém. Mas eu passei a discutir o foco em outras áreas, e não como um caso isolado. Por exemplo: tem aquele caso daquele médico paulista, que dava o boa-noite cinderela pras crianças e violentava as crianças, e outro médico famoso que pegava suas pacientes também e violentava as mulheres. Isso é uma prática muito comum nos hospitais, não denunciada por vários motivos. Ao mesmo tempo usam o apoio de mídia pra denunciar isso. É mais fácil a mídia denunciar um policial do que denunciar um médico. Daí a importância, e eu insisto mesmo, que o Governo do Estado sofreu um retrocesso em não ter uma secretaria de direitos humanos específica.

Ao ser perguntado sobre a possibilidade de as lutas e políticas setoriais fragmentarem o postulado da indivisibilidade dos direitos, Paulo Baía responde:

Elas segmentam, mas não tem como não segmentar. Você tem as políticas setoriais para ter governança. Você tem que ter uma política de saúde, uma política de transporte, uma política de infância e juventude, uma política de criança, uma política de gênero, você tem que ter as políticas setoriais. Entretanto, a idéia da indivisibilidade dos Direitos Humanos tem que estar presente nesse meio. Em tese, o pessoal de saúde compreende isso, porque o SUS diz isso. Em tese..., porque o SUS diz isso mas eles não são formados pra isso. Uma Assistente Social, em tese, compreende. Mas não é formada pra isso. Quem fez o curso de Direito, em tese, entende, mas não foi formado para isso e sim para uma outra coisa. Isso eu roubo do Simmel⁶⁷, a expressão “dicotomia esquizofrênica”, porque você é formada

⁶⁶ UPPs – Unidades de Polícia Pacificadora. Segundo a Assessoria de Comunicação da Secretaria de Estado de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, a Unidade de Polícia Pacificadora é um novo modelo de Segurança Pública e de policiamento que promove a aproximação entre a população e a polícia, aliada ao fortalecimento de políticas sociais nas comunidades. Ao recuperar territórios ocupados há décadas por traficantes e, recentemente, por milicianos, as UPPs objetivam a paz às comunidades do Morro Santa Marta (Botafogo, Zona Sul); Cidade de Deus (Jacarepaguá, Zona Oeste), Jardim Batam (Realengo, Zona Oeste) e Morro da Babilônia e Chapéu Mangueira (Leme, Zona Sul). As UPPs se configuram como estratégia do Governo do Estado do Rio por meio da Secretaria de Segurança para recuperar territórios perdidos para o tráfico e levar a inclusão social a áreas com elevado índice de criminalidade e vulnerabilidade social. Criadas pela atual gestão da Secretaria de Estado de Segurança, as UPPs trabalham com os princípios da Polícia Comunitária. A Polícia Comunitária é um conceito e uma estratégia fundamentada na parceria entre a população e as instituições da área de segurança pública. O governo do Rio está investindo R\$ 15 milhões na qualificação da Academia de Polícia para que, até 2016, sejam formados cerca de 60 mil policiais no Estado. Até o fim de 2010, 3,5 mil novos policiais serão destinados às Unidades Pacificadoras. Ver: <http://upprj.com/wp/?page_id=20>.

⁶⁷ **Georg Simmel**, professor universitário, foi um dos sociólogos que desenvolveu o que ficou conhecido como microsociologia, uma análise dos fenômenos no nível micro da sociedade. Foi um dos responsáveis pela “construção” dos estudos no âmbito da sociologia na Alemanha, juntamente com Max Weber e Karl Marx. Simmel, influenciado pela filosofia kantiana, desenvolveu a sociologia formal, ou das formas sociais, do papel dos conflitos sociais que, para ele, eram parte da constituição da sociedade. Seriam momentos de crise, um intervalo entre dois momentos de harmonia, vistos, portanto, numa função positiva de superação das divergências. Influenciou assim as concepções conservadoras do conflito de natureza estruturalista e funcionalista, como em Coser e Dahrendorf. Um dos principais conceitos criado por Simmel é o de sociação. De acordo com este, a sociação seria uma forma pura de interação, sem um fim nela mesma. Seria a interação

para ter um tipo de atividade que não prevê a idéia da indivisibilidade dos Direitos Humanos ou que a sua atuação tenha uma abrangência mais ampla, que vai desde o saneamento básico até a moradia, ou até as condições de violência.

Quando você estabelece a política setorial, e tem que ter a política setorial, você coloca um técnico que não consegue entender que ele é secretário de transporte e que transporte é um direito vinculado ao direito de ir e vir e, portanto, está vinculado ao direito humano da pessoa, de ser bem tratada... Tem outros direitos, das crianças, dos velhos, enfim. Não têm essa compreensão. Aí você bota um secretário de saneamento que não tem essa compreensão de que a água tratada é um bem fundamental da humanidade e um bem para o ser humano. Então ele não entende a água tratada como um Direito Humano fundamental. Ele não consegue entender isso. Portanto tem que ter alguém “enchendo o saco” dele pra mostrar que a água tratada é um direito fundamental do ser humano. Que a iluminação pública, você tem um secretário de ordem pública, que a iluminação... vai lá na ONU, que diz que você tem que ter políticas de iluminação pública. Parece uma maluquice, mas uma política de boa iluminação pública diminui, e muito, o número de violências, sobretudo contra a mulher.

Ao ser questionado sobre se a implantação de órgão de Direitos Humanos no poder executivo não seria uma contradição, já que historicamente, e na maioria das vezes, é o Estado o maior violador dos Direitos, Paulo Baía respondeu:

Acho que sim, é da própria contradição do Estado brasileiro, que ainda não se democratizou. Você não tem um Estado democratizado. Você ainda tem um Estado brasileiro que está vinculado a esta sociedade de privilégios. Mas se você tem um órgão de Direitos Humanos aí, é fundamental. Agora, também é importante que os outros poderes do Estado, o Legislativo municipal, o Legislativo estadual e federal, e que o judiciário estadual tenham seus órgãos de Direitos Humanos também. E que eles também sejam fiscalizados. Ou você acha que juiz não viola direitos humanos, ou que deputados não violam direitos humanos? Pois é, e neste sentido nós avançamos. As Assembléias Legislativas hoje têm comissões de Direitos Humanos. Nem todas as Câmaras Municipais têm, mas as principais têm. É maior o número de organismos de Direitos Humanos nas Câmaras do que no Estado, no Executivo. Ao mesmo tempo, o Ministério Público do Rio de Janeiro foi pioneiro: criou uma Subprocuradoria Geral de Direitos Humanos⁶⁸, aliás o procurador está lá desde o início, não mudou, o que eu acho interessantíssimo.

Sobre o papel de uma Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Paulo Baía constata:

É o de articulação e o de interlocução direta com quem tem a decisão política, que é o Chefe de Estado do Executivo. E ao mesmo tempo, a mediação social. Mas não substituir a população. Ser mediadora, ser o canal de dar voz a quem não tem voz. Então neste

da ordem do estar junto, da manutenção das relações sociais, desvestida de interesses (políticos, econômicos etc.). Ver: MORAES FILHO, Evaristo de (org.). George Simmel: sociologia. São Paulo: Ática, 1983.

⁶⁸ O Subprocurador Geral de Direitos Humanos do Estado do Rio de Janeiro é o Dr. Leonardo Chaves.

sentido, eu gostei muito de dar voz ao pessoal da Rocinha⁶⁹, ao pessoal do Via Show⁷⁰, ao pessoal das chacinas das baixadas. Conseguia dar voz. É o canal de mediação e articulação entre as outras políticas.

Ao ser perguntado sobre o caminho para a efetivação da Política de Direitos Humanos no Brasil e num Estado com o perfil do Rio de Janeiro, Paulo Baía afirmou:

Primeiro levar em conta, fundamentalmente, essa massa de invisíveis, de favelados, de pobres, como portadores de direitos. Têm direitos. E ao mesmo tempo, ser chato. E não ter medo, porque a todo o momento eu podia ser exonerado, eu não tinha medo de ser exonerado. Ou não faria meu trabalho. Então por exemplo, as pessoas perguntavam: “você se deu bem com a Rosinha?”, e eu: “me dei. Todas as vezes que eu fui lá, ela me atendia no que eu queria. Ou ela atendia porque gostava, ou ela atendia porque tudo isso a ameaçava”.

Então, os invisíveis têm direito a ter direitos. Essa é a chavezinha, direito a ter direitos, que ainda não está incorporada plenamente ao Direito brasileiro. Aí sim o governo Lula dá o salto de qualidade fundamental. O Lula tem isso com muita clareza quando cria a Secretaria de Direitos Humanos, Secretaria da Mulher, Secretaria da Igualdade Racial, a Secretaria da Juventude... Eu considero que teria que ter um Ministério. Eu seria favorável a um grande Ministério de Direitos Humanos, com Subsecretarias executivas. Sou contra a criação de Secretarias segmentadas. No governo Brizola, ele acabou cedendo a isso. Criou a Secretaria da Mulher, a Secretaria da Infância e a Secretaria do Negro – de Igualdade Racial, que era o Abdias. Eu acho isso ruim porque você torna um gueto, você “resolve o problema dos negros”, aí tem um gabinete e um Opala⁷¹. Eu não quero ter um gabinete e um Opala. Eu quero ter poder real de interferir.

Ao mesmo tempo, é evidente que você tem que ter políticas setoriais. Agora, a política setorial tem que ter um pensamento estratégico, não é? Então, por exemplo, tem que ter um Estado maior de governo que pensa estrategicamente, e que faça esse papel transversal. Por que é importante ter esses órgãos? Porque se não tiver o órgão, a sociedade brasileira, autoritária do jeito que é, desconsidera. Com o desaparecimento da Secretaria de Direitos Humanos⁷², os jornais sequer dizem que existe uma secretaria de direitos humanos, chamam a Benedita de Secretária de Assistência Social. E é. Ela é assistente social, tem uma preocupação, a Assistência Social tem em tese mais demandas concretas do que os Direitos Humanos.

E, ao mesmo tempo, como segurar uma política de Segurança Pública, que até mudou o discurso, mas não mudou a prática, sem um enfrentamento?⁷³ Tem que ter enfrentamento. Aí você tem que ter a idéia de que o conflito é fundamental pra governança. Não existe

⁶⁹ Localizada na Cidade do Rio de Janeiro, a Rocinha é a maior favela da América Latina.

⁷⁰ Via Show é uma casa de shows no Estado do Rio de Janeiro – os jovens Renan Medina, Geraldo Sant’Anna, Bruno Muniz Paulino e Rafael Paulino foram vistos pela última vez na madrugada do dia 6 de dezembro de 2003 no estacionamento da Via Show, em São João de Meriti, enquanto eram agredidos por policiais que faziam serviço de segurança. Dias depois, foram encontrados mortos.

⁷¹ Modelo de carro fabricado na década de 1980.

⁷² A expressão “desaparecimento da Secretaria de Direitos Humanos” se deve ao fato de não existir a partir de 2007 uma Secretaria exclusiva para Política de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos, e sim Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos.

⁷³ Refere-se à política de segurança pública implementada a partir de 2007, que tem como base o enfrentamento – a ocupação pela polícia dos morros cariocas dominados pelo poder do narcotráfico e dos bairros dominados pela milícia.

governança sem conflito, sem mediação de conflito. Eu e Itagiba⁷⁴ tínhamos que nos enfrentar. A Benedita⁷⁵ tinha que enfrentar o Beltrame⁷⁶. Não em público, mas a todo tempo estar lá em cima - ou o Secretário de saúde, ou o Secretário de Defesa Civil, ou o Secretário de Transporte.

O caminho, eu acredito que seria retomar aquilo que foi feito pelo Pinaud, pela Vânia Santana e pelo Jorge da Silva. Eu não fiz nada de novo. Eu dei continuidade a isso. Uma secretaria específica, transitoriamente com este poder de polícia.

Teve o primeiro Plano no Governo Benedita. O I Plano Estadual de Direitos Humanos que, eu não sei se você percebeu, eu incorporei como Plano. Eu não fiz um Plano novo. Nós fizemos as Conferências e mantivemos, inclusive, com a mesma impressão. Foi publicado. Nas conferências que nós fizemos, nós usamos as publicações do Governo Benedita. E não quisemos sequer mudar. E teve problema com a Rosinha⁷⁷. Mas eu vou jogar fora? Vou trocar a capa porque é da Benedita? Foi publicado em caderninho e foi publicado em cartilha. Foi divulgado nos dez encontros regionais em todo o Estado. Nós montamos uma equipe grande. Conseguimos inserir no orçamento. Aí sim, pelas políticas setoriais, o papel desse plano não é criar um único orçamento específico. Lutei para ter os recursos, para pagar as vítimas de tortura, os ex-presos políticos. Era a única coisa. Com a ABI, o Grupo Tortura Nunca Mais⁷⁸, e que o Sérgio Cabral⁷⁹ agora reativou. Isso tinha um compromisso e era dinheiro da secretaria PA,ra pagar. O que nós tomamos de maneira arbitrária, era que a lei falava entre 5 e 50 mil e nós estabelecemos 20 mil porque não tem muito como dizer, não tem um “torturômetro”⁸⁰. Por exemplo, eu era subsecretário e achava que não tinha direito de pedir, seria antiético pedir para mim mesmo. Não pedi, mas vários outros pediram. O Franklin Martins⁸¹ tinha direito, mas não pediu. Agora... a Dilma⁸² pediu. Eu fiquei feliz de assinar o da Dilma. Mas ainda não

⁷⁴ Marcelo Itagiba, Secretário de Estado de Segurança Pública de 2003 até 2007.

⁷⁵ Benedita da Silva foi Governadora durante nove meses no ano de 2002, período no qual foi elaborado o I Plano Estadual de Direitos Humanos, e depois, de 2007 até março de 2010, ocupou o cargo de Secretária de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos.

⁷⁶ José Mariano Beltrame, Secretário de Estado de Segurança Pública de 2007 até 2010.

⁷⁷ Rosângela Garotinho Barros Assed Matheus de Oliveira – popularmente conhecida como Rosinha Garotinho – foi Governadora do Estado do Rio de Janeiro de 1º de janeiro de 2003 até 1º de janeiro de 2007, cargo precedido por Benedita da Silva. Paulo Rogério dos Santos Baía foi Secretário de Direitos Humanos no Governo Rosinha Garotinho.

⁷⁸ O Grupo Tortura Nunca Mais/RJ (GTNM/RJ) foi fundado em 1985 por iniciativa de ex-presos políticos que viveram situações de tortura durante o regime militar e por familiares de mortos e desaparecidos políticos e tornou-se, através das lutas em defesa dos Direitos Humanos de que tem participado e desenvolvido, uma referência importante no cenário nacional. Ver: <www.torturanuncamais-rj>.

⁷⁹ Sérgio Cabral, Governador do Estado do Rio de Janeiro de 2007-2010.

⁸⁰ “Torturômetro”: expressão utilizada para retratar o fato de não ter como medir quem sofreu mais ou menos tortura, entendendo que a indenização é uma reparação simbólica, que é um direito e não uma benesse – e que nada repara os horrores vividos.

⁸¹ Em 1967, entrou para a Faculdade de Ciências Econômicas da UFRJ, onde se ligou à Dissidência, organização política formada pelas bases universitárias que haviam rompido com o Partido Comunista. Logo foi eleito secretário-geral do Diretório Acadêmico e, meses depois, vice-presidente da União Metropolitana dos Estudantes. Lutou contra a ditadura, foi preso e libertado graças a um habeas corpus concedido pelo Supremo Tribunal Federal. Passou imediatamente para a clandestinidade. Integrou o grupo formado por militantes da Ação Libertadora Nacional e do Movimento Revolucionário 8 de Outubro, que sequestrou o embaixador americano Charles B. Elbrick para forçar o governo a libertar 15 presos políticos. Foi exilado e com a anistia retornou ao Brasil, onde trabalhou em muitos jornais.

⁸² Dilma Vana Rousseff, nascida em família de classe média alta, interessou-se pelos ideais socialistas durante a juventude, logo após o Golpe Militar de 1964. Iniciando na militância, passou para a luta armada contra o regime militar, integrando organizações como o Comando de Libertação Nacional (Colina) e a Vanguarda Armada Revolucionária Palmares (VAR Palmares). Passou quase três anos presa, entre 1970 e

pagaram pra ela. Tinha a seguinte ordem: os mais velhos, os doentes e depois a ordem de entrada. A Dilma me encontrava em Brasília e dizia: “Você assina, mas não me paga?” e eu disse: “Pois é... Não sou mais Secretário. Liga pra Benedita”. Era brincadeira.

Eu acredito que uma política de Direitos Humanos tem que ter um órgão em ligação direta com o Governador, com autonomia de Secretário de Estado, tendo o nome que for, secretaria, coordenação. Nível de secretário. E que tenha poder de abrir sindicância. Esse é o ponto. Tem que abrir sindicância em qualquer área. Eu não tenho que me reportar ao secretário tal para pedir que ele faça investigação. Eu abro a investigação. Eu abro a sindicância e eu mando pra ele. Aí lá, eu sei que o direito administrativo vai abrir outra, mas mesmo assim eu mando pra ele. E, pra isso, basta um decreto do Governador, não precisa nem de lei.

Uma outra questão, de maneira mais ampliada, tem que se ter um Conselho de Direitos Humanos⁸³ decente. Porque aí você tem o poder público (o Estado), a sociedade civil, de maneira paritária. Como eu falo, esses 50%: Legislativo, Executivo e Judiciário com 1/3 cada, e a sociedade civil, com 50%.

Paulo Baía considera que o Estado do Rio de Janeiro retrocedeu ao fundir as Secretarias de Estado na reforma administrativa de 2007, onde foi atribuída a uma única secretaria a responsabilidade de implementação da política estadual de assistência social, segurança alimentar, Direitos Humanos e algumas ações da extinta Secretaria de Justiça.

Defende que órgãos como a Ouvidoria de Polícia e CGU sejam vinculados à Secretaria de Estado de Direitos Humanos, e não à Secretaria de Segurança Pública. Defende ainda que a política pública de Direitos Humanos seja uma política de Estado e não de Governo, com participação da sociedade por meio do Conselho Estadual e de conferências. Aponta em sua fala a seguinte questão: *“O Conselho não existia, mas a secretaria executiva existia. Botei uma placa bem grande lá, ‘Conselho de Direitos Humanos’, aquele símbolo que até hoje deve ser usado de ‘Direitos Humanos’.. Ora ia pra Casa Civil, ora ia pra Secretaria de Justiça, ficava ali... E, ao mesmo tempo, os governadores pensando “não mexe com esse pessoal não que esse pessoal é meio encrenqueiro – e foi funcionando.”.*

1972, onde passou por sessões de tortura. É uma economista e política brasileira, filiada ao Partido dos Trabalhadores (PT). Foi ministra-chefe da Casa Civil durante o Governo Lula, e é a pré-candidata do partido à Presidência da República, em 2010. Ver: "Ex-guerrilheira é elogiada por militares e vista como "cérebro" do grupo". *Folha de S. Paulo* (29.222): Caderno A – Brasil de 05 de abril de 2009.

⁸³ Atualmente, no Estado do Rio de Janeiro, não existe Conselho Estadual de Direitos Humanos, em 2009 foi criado um grupo de trabalho integrado pela Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos, Comissão de Direitos Humanos da Assembléia Legislativa do Estado, Comissão de Direitos Humanos da Ordem dos Advogados do Brasil e representantes de organizações da sociedade civil, cujo objetivo foi a construção de uma minuta para alteração do projeto de lei que institui o Conselho Estadual de Direitos Humanos. Foi elaborada uma minuta de projeto de lei que possibilita uma composição mais democrática, sem nomeação da representação da sociedade civil – que deve ser eleita em foro próprio, não mais presidido pelo Governador e sim com mandatos alternados entre sociedade civil e governo, e com composição de 60% dos membros da sociedade civil, e 40% do governo. O projeto ainda encontra-se em análise na Assembléia Legislativa estadual.

Se analisarmos a fala de Paulo Baía, que se refere a meados da década de 2000, e refletirmos sobre essa questão na atualidade, constataremos que não avançamos. Depois de 11 anos da criação da primeira Secretaria de Estado e da legislação da década de 80 que instituiu um Conselho Estadual, no ano de 2010 ainda não temos um Conselho Estadual de Direitos Humanos no Estado; logo, podemos dizer que não temos um “canal” oficial para participação da sociedade civil, para o controle social, para a proposição das políticas, para o encaminhamento de denúncias e, sobretudo, para o fortalecimento da democracia.

No caso das políticas setoriais comprometerem ou não o postulado da indivisibilidade dos Direitos Humanos, Paulo Baía reflete sobre o prisma das políticas setoriais representarem, ou serem o “meio” para que se tenha governança – parece-me muito pertinente a afirmação de que a educação brasileira, a formação profissional “*não prevê a idéia da indivisibilidade dos Direitos Humanos*”. Essa questão tem sido objeto de estudo das ciências da saúde e também da educação, é crescente o número de discursos sobre a reversão da ótica da fragmentação para a integralidade. Nesse âmbito, a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, como demanda e diretriz do PNDH-2, em parceria com o Ministério da Educação, lançou o Plano Nacional de Educação em e para os Direitos Humanos – o objetivo é que, a partir de seus eixos estratégicos, possam ser formuladas políticas.

No Rio de Janeiro, em março de 2007, a Secretaria de Educação do Estado deu início a um amplo processo, que organizou comissões temáticas, responsáveis por diagnosticar e propor diretrizes, objetivos e metas nas diferentes modalidades de ensino, para formular o texto da proposta de minuta do Plano Estadual de Educação à luz da Lei nº 10.172/2001, que instituiu o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos. O documento, de 135 páginas, é o primeiro plano de educação em Direitos Humanos do Estado, um processo no qual ainda temos muito que avançar.

Sobre o aspecto de ser ou não uma contradição a existência de órgãos dedicados a Defesa e Promoção dos Direitos Humanos, Paulo Baía responde que “*sim, lembrando que é da própria contradição do Estado Brasileiro, que ainda não se democratizou. Você não tem um Estado democratizado. Você ainda tem um Estado brasileiro que está vinculado a esta sociedade de privilégios*”. Mas defende que é fundamental ter órgãos de Direitos Humanos não só nos poderes executivos, mas também no poder legislativo e no judiciário. Nesse aspecto, é importante ressaltar que no Brasil, e também no Estado do Rio de Janeiro, há mais órgãos de Direitos Humanos no poder legislativo do que no próprio poder

executivo, seja em nível estadual quanto federal. Quanto ao papel de uma Secretaria de Estado de Direitos Humanos, acredita ser a articulação e o de interlocução direta com quem tem a decisão política, que é o Chefe de Estado do Executivo, além da mediação social. *“Entendo que todas as políticas setoriais são políticas públicas de Direitos Humanos. Mais do que executar, uma Secretaria de Direitos Humanos dever ter como principal atribuição a formulação, o monitoramento e a articulação com vistas a defesa, promoção e reparação no caso de direitos violados”*.

Sobre a estrutura da Secretaria de Direitos Humanos em meados da década de 2000, é possível perceber no relato, em relação às condições de trabalho, estrutura física, recursos financeiros e atribuições, que existiu um avanço importante; no entanto no âmbito das decisões, nas expressões: *“E não ter medo, porque a todo o momento eu podia ser exonerado, eu não tinha medo de ser exonerado. Ou não faria meu trabalho. (...) Ou ela atendia porque gostava, ou ela atendia porque isso a ameaçava”*, se referindo à Governadora, retrata não só que o gestor da política de Direitos Humanos terá na maioria das vezes que se indispor com seus pares, com o próprio Estado, como também, que às vezes é preciso utilizar de argumentos que “pressionem” que “amedrontem”, que ponham em risco a “visibilidade positiva”, ou que gerem “mídia negativa”, para que se consiga avançar na implementação da política.

Paulo Baía acredita que o caminho para efetivação da política de Direitos Humanos no Estado do Rio de Janeiro é retomar – ter uma secretaria específica, transitoriamente com poder de polícia, com poder para abrir sindicância, acredita que precisa voltar a ser como já foi, no período que antecedeu sua gestão. Uma característica interessante, e infelizmente incomum na prática da política pública no Brasil, foi o fato do aproveitamento, da continuidade do trabalho realizado pela gestão anterior – o I Plano Estadual de Direitos Humanos foi utilizado nas conferências. Contudo, no relato de Baía é possível constatar que para que isso acontecesse foi preciso o enfrentamento, ir contra, se indispor com a Governadora. Assim, em linhas gerais, podemos considerar não que o governo deu continuidade; na verdade, a continuidade só foi possível, e mais do que isso, foi determinada pela consciência do gestor de Direitos Humanos. É um sinal de que ainda estamos no âmbito da política de Direitos Humanos, como estamos no âmbito das outras políticas, suscetíveis ao personalismo, que não gera economicidade para os cofres públicos e que produzem um histórico de descontinuidade nas ações, nos programas, nas políticas, e

que tem como consequência a descrença da população, ineficiência das políticas e a alimentação de um ciclo de violações de direitos.

A expressão *“lutei para ter os recursos, para pagar as vítimas de tortura, os presos políticos que o Sérgio Cabral agora reativou”* é um dos poucos exemplos de continuidade, além dos Programas de Proteção a Vítimas e Testemunhas, a reparação a presos políticos resistiu aos tempos, aos governos, às siglas partidárias. Cabe ressaltar que existiu projeto de lei, além da sociedade civil atuante, dos familiares e vítimas dos horrores da ditadura estarem sempre no “cenário” – a reparação simbólica no valor de vinte mil reais para cada pessoa é realizada em sessão solene no palácio de governo, com pedido de desculpas formal do Governador do Estado – reconhecendo as violações, as atrocidades cometidas, a luta desses homens e mulheres que contribuíram, para que nós, hoje, pudéssemos pensar e discutir política de Direitos Humanos.

3.2.3 Benedita da Silva – Secretária de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos nos anos de 2007-2010

Benedita da Silva de Souza Sampaio – Benedita da Silva ou Bené, brasileira, carioca, nasceu em 1942 e viveu durante 57 anos no Morro do Chapéu Mangueira. Começou a trabalhar desde menina: vendeu limão e amendoim, foi operária fabril e entregava a roupa lavada e passada por sua mãe. Sofreu situações de violência ainda criança, foi professora da escola comunitária da favela Chapéu Mangueira, adotando o método Paulo Freire de alfabetização de crianças e adultos, auxiliar de enfermagem, graduada em Serviço Social. Política ativista do Movimento Negro e Feminista, tornou-se a primeira mulher negra a atingir os mais altos cargos públicos da história do Brasil: vereadora, deputada federal constituinte, reeleita para um segundo mandato em 1990, senadora em 1994, e vice-governadora no pleito de 1998, foi a primeira mulher a governar o Estado do Rio de Janeiro. Foi Ministra e Secretária de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos.

Ao ser perguntada acerca da motivação para o trabalho no âmbito dos Direitos Humanos, e de como foi ser Secretária de Direitos Humanos do Estado – o processo de consolidação de uma política de Direitos Humanos, Benedita respondeu:

Minha trajetória na luta pelos Direitos Humanos é baseada muito na minha história de vida – nas condições em que vivi, que não são uma experiência única, mais é uma experiência que teve grande desdobramento para própria história. Uma das questões era como o poder público assistia nossas crianças na favela, elas não tinham direito a amamentação, por não terem suas mães próximas para auxiliar, a criança, o poder público na minha infância... As coisas eram muito difíceis a escola dava algum suporte de alimentação – a pobreza era muito grande... naquele tempo as doenças eram graves, existia a vigilância sanitária para controle em relação aos porcos e cabritos que se criavam para alimentação, e tinha um médico de família que fazia o acompanhamento em uma determinada comunidade. Eu peguei uma época da tuberculose, eram poucos hospitais, uma época difícil... Eu sou de 1942, tive o pós guerra muito forte – os Direitos foram violados... Da moradia, a forma como o poder público tratava essa situação, deixou que fosse criada uma consciência de um segmento expressivo de quase um terço da população do Estado do Rio de Janeiro.... De consciência de Não Direito... Você não tem direito! De água, de luz, de esgoto, de sua escolaridade, você tem que se virar, trabalhar... Foi uma época extremamente difícil, mais também serviu como referência de formação para um envolvimento... O que nós poderíamos fazer? Em que nós poderíamos nos envolver pelos Direitos Humanos dessas pessoas?... Nos direitos dessas pessoas terem, por exemplo, água... água decente, as pessoas não tinham água e isso era muito importante. A moradia se fazia naquela época sob pressão, uma pressão muito grande, os períodos mais duros do Brasil, essas comunidades ficaram em um isolamento total... A lei do silêncio muito severa, até para as próprias manifestações religiosas você não podia colocar um alto-falante para pregar o evangelho, nem igreja católica e nem igreja evangélica e nenhuma religião. A questão da religiosidade entra como um grande componente. Foi no trabalho das comunidades das igrejas que se pôde dar um pouco mais de fôlego, organizar nas comunidades as lutas pelos Direitos, por exemplo: direito de endereço, você não tinha direito de endereço porque não constava sequer no mapa a existência de algumas favelas... Entendeu?... Isso tudo vai fazendo com que sua consciência de direitos usurpados fique aguçada, e você procura se organizar para ter esses direitos – as pessoas falam hoje de outros direitos, porque as lutas que se travaram avançaram muito, mas essa violação de direitos, nós vivemos e eu vivi. Convivemos muito com o silêncio... a violência dos estupros, e não existia nenhum equipamento... uma delegacia das mulheres, você tinha até uma delegacia que tratava de todas as coisas, pequenos furtos, grandes furtos, de todas as questões e virava uma coisa assim: prende os homossexuais, solta os ladrões. Os direitos incrivelmente violados. Então, tornando-se um verdadeiro gueto... E isso fez com que se gerasse uma consciência... Eu tenho direito a água, e eu também tenho direitos a uma luz elétrica decente, não pode... Mas por que é que não pode? Ah... porque você não tem titularidade da terra. Então não pode morar nesse lugar. E onde vou morar? Tem alguma coisa sendo oferecida de política habitacional? Porque parecem apenas direitos sociais – os direitos sociais são direitos humanos. Então nos encontrávamos nessa situação, aí você tem que organizar para ter uma luz, uma luz que você vai pagar, você usuário e consumidor, então uma lógica burra de inclusão – porque pelo contrário, as pessoas estavam muito mais levadas a estar cada vez mais dependentes do que independentes... Porque a inclusão social faz a independência da pessoa, se o cidadão está excluído, se te faltam direitos, fica extremamente difícil... E tinha também o problema do acesso à escola, era muito mais difícil, você até fazia uma passagem do primário para o ginásio, mas a maioria da pobreza ficava no meio do caminho, por que ia trabalhar para se sustentar... E foi essa a motivação, é um segmento muito expressivo... Um terço de uma população do Estado nessas condições... Como essas coisas acontecem... Não é possível... Alguém tem que se movimentar... Foram essas questões que me fizeram ter uma visão muito mais ampla dos Direitos Humanos do que, por exemplo, de uma cassação ideológica... Foram cassados ideologicamente... Falei do período duro, na ditadura... Ficamos sem nenhuma proteção... Era incrível o que o Exército fazia, era proibido, por exemplo, colocar um telhado novo, eles tiravam seu telhado, você tinha que ficar na chuva, não tinha remoção,

não tinha nem remoção, [a casa] era derrubada e você ficava na rua... Na rua, e quem é que conta essa história, onde é que está escrito isso... Não era remoção, remoção já foi um período mais recente – em que pese eu seja contra a remoção, removeram para a Cidade de Deus, Vila Kennedy, para Vila Aliança, tudo mais, mas não foram os serviços públicos para fazer atendimento e isso dizimou a família, porque foram morar tão longe, começaram a constituir uma família, mas as favelas aumentaram e o problema não foi solucionado, não foi resolvido... Estão essa história não é contada, ou é pouco contada e isso, na verdade, foi mas que o suficiente para o engajamento na luta pelos Direitos Humanos, e que vai ser refletida em toda minha atuação como vereadora, como deputada... Como vereadora os projetos apresentados eram sempre com esse foco: direito de vizinhança, o direito de uso do solo, direitos da mulher, o acesso a saúde, a trabalho, a qualificação, o direito das empregadas domésticas – você não pode trabalhar na escravidão, sem direito a folga semanal, sem décimo-terceiro, um trabalho escravo que tem honra para começar e não tem hora para acabar... O que é que é isso? Vamos discutir direitos humanos? Vamos. Até mesmo no direito da mulher – a tônica, o meu corpo me pertence, dependendo da classe social esse corpo pertencia menos ainda, porque morar em um quarto onde esse quarto era tudo... A luta pelos direitos foi crescendo à medida que os mandatos também foram se diversificando de vereadora para deputada federal, no momento da Assembléia Nacional Constituinte, 1988, eu tive a honra de apresentar o Projeto para criação da Comissão de Direitos Humanos na Câmara Federal; Fui eu que apresentei, não conseguindo, mas adiante reapresentei, existia comissão de assuntos sociais, de relações internacionais, mas uma comissão de Direitos Humanos eu fui a primeira a apresentar, e foi criada porque eu tenho uma leitura, não é uma leitura acadêmica dos Direitos Humanos, mas uma leitura de vivência da violação desses direitos... Então eu tinha o dever de estar apresentando projetos, leis que pudessem respaldar uma política de Direitos Humanos... Hoje nós temos um início no Brasil e eu me sinto inserida nesse contexto, ainda que não esteja em nenhuma ponta, executando, já fui protagonista nesse movimento pelos Direitos Humanos, na luta pelos Direitos Humanos da criança, da criança que vive na rua, da criança violentada, e tantas outras lutas. Ter sido Secretária foi um desafio, porque ainda temos uma cultura de não direitos, e é evidente que ainda não demos a dimensão, a amplitude necessária para discussão, para as políticas, para a questão dos Direitos Humanos. Os Direitos Humanos ainda têm um viés muito forte de exclusão, ainda existe um estigma, os Direitos Humanos ainda são vistos como um não direito, quando você exerce e executa – essa tem sido a grande dificuldade em toda minha trajetória e principalmente naquela tarefa de estar Secretária de Direitos Humanos, é... Não ter uma compreensão mais geral dos gestores público em geral, de que essa é uma política transversal e de que a implementação, a execução dela deve estar articulada em uma rede de proteção que perpassa desde o nascer, os primeiros passos do indivíduo até quando ele parte dessa vida, até para enterrar, você tem que enterrar pessoas com dignidade, não dá para deixar o corpo apodrecer em algum lugar, nasceu você sabe que vai morrer, não é só você dizer: esse não está entre nós – muitas vezes as pessoas morrem sem acessar, sem receber seus direitos, é uma loucura total, você vê pessoas que já cumpriram sua pena e mais do que sua pena e que continuam em privação de liberdade, nesse momento dá ao gestor um sentimento... O gestor sabe o que é preciso fazer, ele tem consciência, o gestor da política de Direitos Humanos não vai ter êxito enquanto os gestores das outras políticas não compreenderem que todas as políticas são Direitos Humanos, então o gestor da política de Direitos Humanos vai ficando sozinho... Não pode ficar teorizando, Direitos Humanos é uma coisa muito concreta... O que é Direitos Humanos? É do humano, então é do vivo, do que está ali, do que sente, é preciso acompanhar do dia em que nasce até o dia em que é enterrado.

Sobre a existência de órgãos dedicados à política de Direitos Humanos no poder executivo tanto municipal, estadual quanto federal, Benedita acredita ser fundamental.

É importantíssimo, por isso que enquanto estive Secretária nós estimulamos os municípios a criarem as comissões no poder legislativo, as secretarias municipais de Direitos Humanos, fazer essas discussões muito junto com a assistência social e com as outras políticas, porque é importantíssimo que estejam intersetorializados na discussão e também na prática... Onde você presta ao indivíduo os serviços e os direitos começam a ser exercidos ou violados? Onde você mora! Então é importante municipalizar, você dá uma base muito mais ampla, muito mais sólida, afinal, ninguém mora no Estado ou na União e sim no Município, e tem que se pensar a partir do município... Se você não tem um hospital no município, se a pessoa nasce e não tem um cartório – tem que registrar o filho lá “em Deus me livre”... Eu estou dizendo isso porque, ontem, eu acabei de ver um local que tem um hospital, sem equipamento, e tem setenta mil habitantes, e eu estou falando de um distrito, dentro de um município. E aí para ter neném como é que faz? Vai para lá, volta para cá e aí você tem que ir para outra cidade, para ser atendido em outra cidade – gente, que violação! Que coisa incrível! Então à frente da Secretaria, fizemos esse trabalho de sensibilizar os municípios, de fazer com que eles assumam também a responsabilidade, conseguimos dar um passo importante ao passar de 6% dos municípios para aproximadamente 63% com órgãos dedicados aos Direitos Humanos, a essa articulação das políticas – experiência que vem sendo replicada em outros Estados. Agora... Existe uma coisa que é muito ruim na política brasileira que é o fato de não resgatar a memória das contribuições... A cada mudança de governo, de qualquer governo, fica parecendo que ninguém nunca fez nada... Não existe um compromisso, uma percepção no sentido de dizer: isso não foi só uma iniciativa, envolveram discussões, seminários, debate, tem que aproveitar uma coisa dessa natureza... Não se pode pensar que se está descobrindo a pólvora, foi o que existiu antes de mim que me deu base.

Ao ser perguntada sobre a possibilidade de as lutas setoriais, as políticas setoriais fragmentarem o postulado da indivisibilidade dos direitos, Benedita disse entender que:

Eu acho que, se não fossem essas lutas específicas, nós não teríamos hoje a consolidação até do Estado com esse papel de gestor de políticas de Direitos Humanos, foram diversos movimentos sociais que contribuíram para a consolidação do tema enquanto política pública. A depender de uma leitura mais... Você tem uma leitura que é feita, a depender de um segmento ou de outro, que eles não devam existir, então se eu não digo onde é que eu estou sentindo dor, não adianta você vir me dar o remédio, então foi importante o movimento de mulheres, que é um movimento de Direitos Humanos. A violação dos direitos de gênero é uma coisa incrível a nível não só de Brasil, mais de mundo, O que foi a feitura da nova Constituição brasileira? Não foi uma coisa fácil não, ali foram todas as contradições colocadas, eram tantas violações de direitos, era um tal de achar que o outro não tinha direito, foi desse sentimento, um achava que outro não deveria estar ali, e conseguimos ter uma constituição desse tamanho, enorme, e foi a partir desses movimentos, desses agrupamentos, que se garantiu que qualquer um, gestor, presidente ou presidenta da República tenha um instrumento legal com as manifestações públicas da sociedade, de todos os seus segmentos, para executar – então se tem vontade política, se executa e vai estar acompanhando essa sociedade, e temos uma sociedade plural, e eu atribuo a essa pluralidade, de lutas e de movimentos, o que nós temos e ainda o que

poderemos ter em teoria e prática. Agora tem uma coisa que quero falar sobre isso... uma coisa é você fazer uma luta específica, às vezes há uma confusão... É achar que você deva transformar cada segmento em uma Secretaria - é um equívoco, o que se busca na verdade é integrar - se você tem a Secretaria de Direitos Humanos, o órgão de Direitos Humanos, você vai integrar essas lutas, não existem Direitos Humanos sem intersetorialidade - isso não é verdade... Tem que ser intersetorial! Vou tocar nos assuntos que são polêmicos em nível de direito: o meu corpo me pertence, então eu quero ter meu direito de abortar, mas aí o outro... eu quero ter o meu direito de maternidade, aí o outro... eu quero ter... Então, dentro dos Direitos Humanos, você vai ter que acompanhar as demandas, as lutas específicas, dos segmentos que querem e dos que não querem. Nos direitos da população LGBT... eu quero o casamento das pessoas do mesmo sexo, mas eu quero também ter direitos que são meus... Então se você cria uma secretaria para cada tema, você cria um gueto, por que aí você tem uma luta que é específica, mas ela é específica daquele momento... É uma luta pelo divórcio, tá bom, aí passou o divórcio, pronto, acabou a luta?... Aí como você faz esse divórcio? Como você acompanha esse divórcio? As pessoas são... No caso, uma mesma mulher, pode ser: negra, de baixa renda, deficiente, lésbica, é preciso ter esse cuidado, uma coisa é você lutar, você ter um movimento da sociedade de direitos individuais e coletivos violados, outra coisa é você criar um órgão executor em nível de secretaria para cada temática... Aí você não trata transversalmente... E vai criar uma secretaria para o negro, outra para a mulher, outra para o deficiente... E outra, e outra, e outra... E você cria uma parafernália danada e uma política sem mobilidade, sem efetividade, aí você fala: não! o cadeirante tem que ter acessibilidade... Ora! Eu não preciso de uma secretaria para acessibilidade, sabendo dos Direitos Humanos, tem que ter acessibilidade, tem que ter... Se não, não é Direitos Humanos... Aí eu tenho os presídios, por exemplo, então eu tenho que ver Direitos Humanos lá dentro dos presídios, quais são as condições em que eles estão lá, eu não preciso ter uma secretaria - até tem, mas eu poderia dizer o seguinte... Então eu estou cuidando daqui? Estou cuidando como? Como é que isso é cuidado? Tem trabalho lá dentro? É uma das coisas em que o Brasil está atrasado, e não dar trabalho para o detento é também uma violação de direitos, o detento fica caro para o Estado, ele não produz, ele não tem reabilitação, não tem ressocialização, então você tem que ter... Ah, mas está em alta periculosidade! Tá bom, mas ele pode movimentar os negócios dele, o tráfico com celular e nem sei mais o que... Agora, por que ele não pode fabricar a cama em que vai deitar, o colchão que vai usar? É preciso a gente pensar nisso, o trabalho é um direito, então eles não têm esse direito de trabalhar? Eles não têm o direito de trabalhar, porque nós violamos os direitos deles, e eles, por conseguinte, violam o seu direito de cidadã, porque você está com seus impostos pagando aquilo ali, que é uma coisa que nessa ordem, não vai funcionar, é extremamente necessário que os sistemas de privação de liberdade sejam conduzidos na ótica dos Direitos Humanos. Eu apresentei um projeto de lei que foi sancionado pelo Presidente Fernando Henrique, que garantia o direito aos bebês, aos filhos das presidiárias a amamentação... Gente, era uma coisa horrorosa, muito triste! O neném tem o direito de mamar... Ele não nasceu presidiário... Ele não nasceu... Não cometeu delito... Não está preso... Gente, isso é muito forte... Conseguimos... Virou Lei, e é por isso que tem, é porque virou Lei... O bebê não foi ao tribunal, era uma violação terrível.

Ao ser questionada sobre se a implantação de órgão de Direitos Humanos no poder executivo não seria uma contradição, já que, historicamente e na maioria das vezes, é o Estado o maior violador dos Direitos, Benedita defende :

Não existe contradição nos Direitos do Cidadão, o Cidadão tem Direito e o Estado tem o Direito e o Dever de executar política de Diretos....Por que quem é então? É a sociedade civil que vai se responsabilizar pelo direito violado de cassação, de perseguição ou de atendimento? Ou vamos pensar... De remédio – o médico te passa um remédio que custa mil reais e você não ganha nem cem, como é que você vai tomar esse remédio? Você não vai tomar. Ou o médico vai ter que passar um remédio similar, um genérico ou então o Estado tem o dever, isso é direito, não é só um direito a saúde, é um Direito Humano, se ele não tomar o remédio compromete o direito à vida, a estar vivo, e ele não pode te deixar morrer... E vai transferir isso para a sociedade civil? Não tem contradição! O Estado que é o Estado – ele tem que ter um órgão de gerenciamento, de cumprimento de uma constituição... O que é que identifica um povo? É sua Constituição, e sua sociedade – então, na sociedade você tem parlamento, tem democracia, uma república, e não pode ter uma visão de Estado frágil, então se fica por conta de quem? Deixa nascer somente, sem nenhuma cobertura de direito? Não há contradição! Não há contradição! O Estado passa a ser violador exatamente por não executar o que lhe é de direito e de dever em função e para cumprimento dos direitos do cidadão – é evidente que o Estado comete violação, mas se não for o Estado, qual é o outro instrumento que nós teremos... Quem executa se não for o poder executivo? Então o Estado viola direitos, mas nós não conhecemos outro órgão, outro vínculo, que possa executar políticas, a sociedade civil tem seu papel de acompanhar, de monitorar, de exigir, de construir coletivamente, de fazer tudo isso, mas o Estado tem que cumprir seu papel.

Sobre o papel de uma Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Benedita constatou:

Eu acredito que, pela necessidade de ramificação, ter uma Secretaria de Direitos Humanos significa ter uma secretaria para estar trabalhando a capilaridade, com orçamento, com mais força... Eu não sei se esta coisa de estar ligado ao Governador, ao gabinete do Governador, ou do Prefeito... Eu não sei se isso resolveria... Olha, se não tiver um apoio, toda e qualquer coisa tem que ter apoio, se você não tem apoio, não tem respaldo político do Chefe do Executivo... aí fica realmente complicado você trabalhar o tema, tem que ter uma política que vá ser implementada. O que eu penso é que teria que ter uma secretaria com orçamento, e orientação política fundamentada na transversalidade e com o papel de ser a grande articuladora das políticas públicas na defesa e promoção dos direitos, tem que ter uma política de Direitos Humanos e não um Programa de Governo.

Ao ser perguntada sobre o caminho para efetivação da Política de Direitos Humanos no Brasil e para um Estado com o perfil do Estado do Rio de Janeiro, Benedita afirma:

Olha... Nós temos um Plano Estadual de Direitos Humanos que envolveu diversos setores, esse plano estadual estabeleceu algumas metas, existe o PNDH a nível nacional, é preciso construir nos municípios. Os Direitos Humanos são direitos que devem acompanhar a evolução da própria sociedade, têm que estar em uma constante atualização, para incorporar as novas demandas que surgem, e se acentuam, o caminho é a efetivação dos

Programas de Direitos Humanos – é fazer sair do plano das idéias, do papel, é incorporar as demandas da sociedade na atualidade o que eu chamo de “política em tempo real”.

Benedita afirma que ter sido Secretária de Direitos Humanos, de 2007 até o início de 2010, foi um desafio, porque ainda temos uma cultura de “não direitos”. Para ela, “é evidente que ainda não demos a dimensão, a amplitude necessária para discussão, para as políticas, para a questão dos Direitos Humanos. Os Direitos Humanos ainda têm um viés muito forte de exclusão, ainda existe um estigma”. Não é pouco comum que os Direitos Humanos sejam entendidos ou vinculados a questão dos direitos das pessoas em privação de liberdade, e isso não é uma questão somente no âmbito da população em geral, mas, sobretudo um desafio no que se refere ao entendimento do gestor público sobre o conceito e as políticas.

A cultura de não direitos, pontuada quase que cronologicamente em sua trajetória de vida e de “vivência da violação”, já na primeira pergunta respondida nos possibilitou um aprofundamento não só sob a ótica do gestor, mas quanto à percepção de que, para além da “figura” de gestor, o lugar de onde se olha, as experiências individuais, serão traduzidas, serão de alguma forma “impressões digitais”, impressas no cotidiano. Para Minayo (2004), o que torna a entrevista um instrumento privilegiado de coleta de informações é a possibilidade de a fala ser reveladora de condições estruturais, de sistemas de valores, normas e símbolos (sendo ela mesma um deles) e ao mesmo tempo transmitir, através de um porta-voz, as representações de grupos determinados, em condições históricas, socioeconômicas e culturais específicas.

É possível observar que uma das grandes dificuldades, e também apontada como dificuldades nas entrevistas anteriores, é o fato de os gestores das outras políticas específicas e do próprio chefe do poder executivo muitas vezes não entenderem que a Política de Direitos Humanos é transversal, e que sua implementação/execução deve estar articulada. Benedita da Silva aponta que é preciso uma rede de proteção que perpassa desde o nascer até morrer. Não cabe discorrer sobre o fato de essa “rede” não existir, ou ser frágil ou ineficiente no Brasil. Em alguns países do mundo o sistema de proteção tem realmente essa característica integral. É o que pressupõe a universalidade, a interdependência dos direitos: se se sofre violação de um direito, logo, todos os outros estarão comprometidos.

É própria a afirmativa de Benedita da Silva: “*Não existe Direitos Humanos sem intersectorialidade*”, ou seja, se refletirmos sob a égide da Organização das Nações Unidas, sobre a interdependência dos direitos. Por exemplo: se um teatro municipal ou cinema funcionam em prédio com acessibilidade, mas se não existe transporte público adaptado, o deficiente físico, uma pessoa paraplégica que não disponha de um transporte privado, estará cerceado no seu direito de ir e vir; então, temos o direito violado, fica comprometido o acesso à cultura, que também poderia ser o acesso a saúde, ou a educação, ou a qualificação, e daí ao mercado de trabalho, e ao direito a convivência comunitária.

Refletindo sobre as lutas setoriais e à fragmentação em relação ao postulado da indivisibilidade dos direitos, Benedita da Silva entende que foi graças a essas lutas setoriais, aos diferentes movimentos sociais, que conseguimos avançar no sentido de o Estado assumir seu papel enquanto formulador e executor de políticas públicas. Afirma ser contra a criação de Secretarias temáticas, que pode ser retratado na expressão: “*E vai criar uma secretaria para o negro, outra para a mulher, outra para o deficiente... E outra, e outra, e outra... E você cria uma parafernália danada e uma política sem mobilidade, sem efetividade, aí você fala: não! o cadeirante tem que ter acessibilidade... Ora! Eu não preciso de uma secretaria para acessibilidade, sabendo dos Direitos Humanos, tem que ter acessibilidade, tem que ter...*”. Essa é uma questão polêmica no âmbito da academia, dos movimentos sociais e sobretudo dos governos, uma discussão que fica ainda mais latente de quatro em quatro anos – no período eleitoral, no qual a militância, os movimentos sociais dos mais diferentes segmentos, historicamente pressionam para que os candidatos nas mais diferentes esferas do poder assumam o compromisso de criar estrutura. Todos querem fazer de suas temáticas, de suas lutas, Secretarias de Governo, estaduais e municipais. Benedita defende que é importante que os movimentos sociais defendam suas bandeiras, que reivindiquem, entendendo que as demandas são específicas por segmento, e ainda dentro de cada segmento, no entanto afirma que isso não significa que deva ser traduzido para a estrutura do Estado por meio da criação de órgãos correspondentes a cada luta – a ampliação da estrutura, nesse caso, não vai significar a efetividade da política. Esse posicionamento é comum a todos os entrevistados nessa dissertação.

Na década de 1990, o Estado do Rio de Janeiro, fosse por decisão dos chefes do poder executivo ou por pressão dos movimentos sociais, teve em sua estrutura organizacional algumas secretarias temáticas, tais como: Secretaria Extraordinária da Defesa e Promoção das Populações Afro-Brasileiras, e Secretaria de Estado da Criança e do

Adolescente⁸⁴. No âmbito do Governo Federal, as atribuições pelas diretrizes das políticas para as mulheres e de promoção da igualdade social saíram do âmbito da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, quando foi atribuído aos dois temas o status de ministério. O feito, o precedente, fortalece a luta dos movimentos sociais em outros segmentos, no sentido de também quererem que suas temáticas sejam tratadas pelo Governo Federal com o mesmo grau de importância – ou seja, todos querem um ministério, e isso vai se refletir em nível estadual e em nível municipal. Acredito que essa questão possa ser analisada por muitos aspectos; no entanto, parece estar no cerne dessa questão não só a busca por ampliação e ocupação de novos espaços de poder, como também a busca por atender aos interesses de grupos, sob pena do “inchaço da máquina” pública.

Sobre a implantação de órgãos dedicados à política de Direitos Humanos nos poderes executivos municipais, é possível observar que o Estado do Rio de Janeiro avançou, se não ainda na implementação das políticas, pelo menos na criação dos organismos – que é o primeiro passo: o início de um processo, a relação federativa, a descentralização da gestão, os pactos tripartite, vêm pautando a implementação das políticas de saúde, de assistência social. É preciso que as políticas de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos que hora vão estar vinculadas à demanda da área de educação, hora da saúde, hora será uma violação em questões ambientais, hora de proteção a pessoas ameaçadas pela defesa de algum direito sejam pensadas como defende Benedita sob a ótica da municipalização: *“Ninguém mora no Estado ou na União, e sim no Município, e tem que se pensar a partir do Município”*. Essa questão foi uma demanda, uma diretriz do PNDH-2 – se existe o órgão formulador, orientador da política em nível nacional, era preciso que os Estados assumissem também o compromisso. O Estado do Rio de Janeiro foi pioneiro ao criar a Secretaria. Ainda hoje, não são todos os Estados da Federação que possuem um Secretaria de Estado, e além disso, a estrutura e as atribuições das Secretarias de Estado são distintas: algumas secretarias estaduais de Direitos Humanos estão acopladas aos temas da Justiça, Assistência Social, Desenvolvimento Social e outros, diferenciação de nomenclaturas que se estende à de atribuições. Em alguns Estados, o sistema prisional está vinculado aos Direitos Humanos, em outros não; algumas secretarias estaduais de Direitos Humanos respondem por toda a ouvidoria, e em outros Estados, não.

A Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República realiza uma reunião trimestralmente com todos os Secretários de Estado de Direitos Humanos,

⁸⁴ Ver: Anexo 3

tendo como um dos objetivos a troca de experiências entre os Estados, além de o Ministro ter a possibilidade de discutir as diretrizes em diferentes pautas.

Observa-se que o principal papel de uma Secretaria de Direitos Humanos, em nível de Estado ou de Município, é o de articulação, de monitoramento. Essa questão fica clara na fala de Benedita da Silva em vários momentos, o que me parece ser uma questão estruturante, considerando a expressão “tem que pensar a partir do município”, é possível refletir que pouco adiantará, ou pouco avançaremos, se as políticas pensadas em nível federal e estadual não tiverem capilaridade, não forem de fato e de direito apropriadas pelos municípios, que é onde as pessoas vivem. No entanto, utópico ou não, é preciso que esse conceito seja entendido não só na teoria, como também na práxis dos ministérios. Isso teria que ser *nato*. No entanto, sabe-se que a articulação interministerial é uma prática recente na construção de nossa ainda “jovem democracia”. Sobre esse aspecto, podemos refletir: como é que se articula o Ministério de Desenvolvimento Social com a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República? Qual é o mecanismo? Como é que as pessoas vítimas e testemunhas ameaçadas, e que estejam abaixo da linha da pobreza, acessam o programa de transferência de renda “Bolsa Família”? A resposta é: não se articula, não acessam. Ainda é um desafio no âmbito federal, não é incomum que a “ponta”, os técnicos que operam a política de assistência social, ou mesmo a política de saúde, desconheçam a existência de um Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, por exemplo; ou que exista um programa de proteção específico para Criança e Adolescente Ameaçados de Morte; ou ainda que o governo brasileiro é um dos poucos países no mundo a dispor de um Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos – que não são somente os Defensores concursados da Defensoria Pública, mas inclui qualquer pessoa, lideranças comunitárias e organizações da sociedade civil que estejam ameaçados pela luta e pela defesa de algum direito.

Mas do que executar programas e políticas, a estrutura de Direitos Humanos no poder executivo deve articular, monitorar, encaminhar as demandas, as denúncias, acompanhar os casos de violação, as reparações.

Benedita defende a importância de uma Secretaria de Direitos Humanos: “*O que eu penso é que teria que ter uma secretaria com orçamento, e orientação política fundamentada na transversalidade e com o papel de ser a grande articuladora das políticas públicas na defesa e promoção dos direitos, tem que ter uma política de Direitos Humanos e não um Programa de Governo*”. E quando questionada se não seria

contraditória a existência de órgãos dedicados à política de Direitos Humanos no âmbito do poder executivo estadual, entendendo que historicamente é o Estado o maior violador de direitos, Benedita defendeu: *“Não existe contradição nos Direitos do Cidadão, o Cidadão tem Direito e o Estado tem o Direito e o Dever de executar política de Direitos... Por que quem é então?”*.

Reconhecendo que o Estado viola direitos, Benedita conclui que essa violação é exatamente por não cumprir seu papel, defendendo que é preciso sim ter um órgão dedicado ao gerenciamento de cumprimento da Constituição. Poderíamos refletir sob a perspectiva reducionista de “para quê, se já temos o judiciário?”. No entanto, restringir ao âmbito do judiciário pode significar, ou pode ser o mesmo que considerar que não existe qualquer forma de violação no sistema judiciário brasileiro. Seria o mesmo que defender que tudo é uma questão de justiça, de judicialização, e que a justiça, o juiz, o promotor, o procurador e toda a estrutura do judiciário não fosse capaz de mesmo ao pé da lei cometer violação dos Direitos Humanos.

Ao ser incisiva na fala: *“Não há contradição! Não há contradição! O Estado passa a ser violador exatamente por não executar o que lhe é de direito e de dever em função e para os direitos do cidadão”*, nos remete à defesa do papel do Estado, que, segundo Benedita, “não pode ter uma visão de Estado frágil”.

Sobre o caminho para efetivação da política de Direitos Humanos no Brasil e em especial no Estado do Rio de Janeiro, Benedita da Silva utiliza a expressão “política em tempo real” para designar a necessidade da implementação de políticas e de reformas legislativas que atendam às demandas da sociedade. Acredita ser a efetivação dos Programas de Direitos Humanos tanto a nível federal quanto estadual, e a construção da política no âmbito municipal, o caminho para a efetivação de políticas de proteção dos direitos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao refletir sobre o processo histórico dos direitos, e sobre os múltiplos questionamentos sobre exclusão na atualidade, é possível considerar que seja como desqualificação (Paugam), desfiliação (Castel), ou apartação social (Buarque), o fenômeno sempre esteve presente nas proporções e características inerentes ao seu tempo e traz em si, e como componente em comum, a violação dos Direitos Humanos.

Considera-se que pensar em Direitos Humanos enquanto Política Pública em um país construído sobre o sangue, o genocídio do povo indígena, a escravidão dos negros da África; um país cuja primeira Assembléia Constituinte foi destituída pela recusa dos legisladores em votar de acordo com os interesses monárquicos – resultando na tortura e no exílio já de seus primeiros legisladores; falar em Direitos Humanos em um país que levou quase meio século para notar a Declaração Universal dos Direitos Humanos, e que ainda hoje resiste em contar sua história, em abrir os arquivos do regime militar; em um país em que retirar as homenagens feitas a torturadores dando seus nomes a praças, ruas e prédios públicos ainda suscita dúvidas, debates e “apedrejamento” por parte de muitos setores da sociedade; pensar em Direitos Humanos enquanto política pública em um país rico, mas que ainda se encontra entre os mais desiguais do mundo, é no mínimo um desafio eivado de resistências e contradições.

Tal desafio tem sido a luta de movimentos sociais, de estudiosos, dos que buscam uma resposta para os desaparecimentos no regime militar – o paradeiro dos corpos –, e esse desafio, essas lutas têm sido retratadas em alguns mandatos tanto no poder executivo, quanto no legislativo em nosso país. É possível considerar que o avanço alcançado no âmbito da construção do marco legal e no da implementação das políticas públicas no Brasil, é reflexo, ou pode ser atribuído à mobilização, à reivindicação dos movimentos

sociais, e à participação dos legisladores e gestores públicos que fazem de seus mandatos instrumentos de defesa e promoção dos Direitos Humanos.

Sobre os Direitos Humanos enquanto política pública no Brasil, é possível considerar que nesses 22 anos de nossa ainda jovem Constituição houve muitos avanços, tais como: a Secretaria Especial dos Direitos Humanos com status de Ministério – o Brasil é um dos poucos países do mundo com um Ministério dos Direitos Humanos; o Brasil é o primeiro país do mundo e o terceiro da América Latina a elaborar um Programa Nacional dos Direitos Humanos tendo como referência o postulado da ONU – e mesmo que nem tudo tenha sido alcançado, muitos foram os avanços tanto do PNDH-1 quanto do PNDH-2, descritos neste trabalho. Algumas políticas já são políticas de Estado, e não mais de Governo, como é o caso do Sistema de Proteção a Pessoa Ameaçada, política de Estado que já cobre praticamente todo o território nacional.

No âmbito estadual, o Rio de Janeiro foi o primeiro Estado a instituir uma Secretaria para o trato do tema, bem como a lançar um Plano Estadual de Direitos Humanos. Embora, até hoje, nem todos os Estados da Federação tenham tal pasta, a política e os esforços avançam nesse sentido. No Estado do Rio de Janeiro podemos considerar, no âmbito da estrutura organizacional dedicada ao tema dos Direitos Humanos, uma história de avanços, mas também de retrocessos. Observa-se que a existência de uma Secretaria de Estado dedicada ao tema vai estar diretamente relacionada à decisão do Governador, que pode instituir ou extinguir tudo a qualquer tempo, o que compromete, fragiliza a consolidação de uma política de Estado.

Considera-se que existe compatibilidade na visão dos gestores entrevistados em muitos aspectos. A motivação para o trabalho, no caso dos três gestores entrevistados, estava intimamente relacionada à militância e a suas histórias de vida. Existiu unanimidade quando o tema foi a implantação de órgão dedicado à política nos municípios – todos consideraram ser fundamental. Em relação às lutas setoriais, todos os gestores entrevistados acreditam que ela deva existir, mas que isso não pode ser refletido na gestão pública com a criação de uma secretaria para cada tema. Todos reconhecem que o Estado historicamente viola os Direitos Humanos, no entanto acreditam que é fundamental a existência do órgão dedicado ao tema nos poderes executivos. Quanto ao papel de uma Secretaria de Estado de Direitos Humanos, a expressão *articulação das políticas* apareceu em todas as respostas, e quanto ao caminho para a efetivação das políticas: existir a

secretaria, com autonomia, estrutura, orçamento e efetivar os Programas, e não “reinventar a roda”, parece ser o caminho.

Pode-se dizer que estamos no processo de “construção da política”. Considero que o Estado Brasileiro, bem como seus entes federados, devam implantar seus órgãos dedicados a Defesa, Promoção e Reparação dos Direitos Humanos, tanto no poder executivo estadual e municipal, quanto nas estruturas dos poderes legislativo e judiciário, tendo como principal atribuição dessas estruturas não propriamente a execução de Programas – pois já temos as políticas setoriais, com seus inúmeros programas que são em sua gênese Direitos Humanos, mas sim, a articulação das políticas o encaminhamento e monitoramento das demandas, no âmbito da promoção dos direitos, da defesa dos direitos ou da reparação dos direitos violados, e que essas estruturas possam se constituir como um canal importante de proteção dos direitos e de fortalecimento da democracia.

5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, S. *Direitos Humanos*. In: Oliven, Ridenti e Brandão, orgs. **A Constituição de 1988 na Vida Brasileira**. São Paulo: ANPOCS;HUCITEC, 2008.

ALTVATER, Elmar. Os desafios da globalização e da crise ecológica para o discurso da democracia e dos direitos humanos. In: HELLER, Agnes et al. **A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.

ARENDT, Hannah. *As origens do Totalitarismo*. São Paulo: Cia. das Letras, 2007.

ARRUDA, Marcos; CALDEIRA, Cesar. *Como Surgiram as Constituições Brasileiras*. Rio de Janeiro: Fase (Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional). Projeto Educação Popular para a Constituinte, 1986.

BARAZAL, Romero Neusa. A versão brasileira dos Direitos Humanos: uma reflexão política e antropológica dos PNDHs I e II. *Cadernos Prolam/USP*, ano 4, vol. 1, 2005), p. 35-60.

BICUDO, Hélio. Seminário Instituição Nacional de Direitos Humanos (INDH): contexto nacional e integração universal: conquistas e perspectivas. Palestra proferida em 10-6-2010. São Paulo, USP.

BITTAR, Eduardo C.B.; ALMEIDA, Guilherme Assis de. *Curso de Filosofia do Direito*. São Paulo: Ed. Atlas, 2001.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1992.

BONAVIDES, P. *Curso de Direito Constitucional*. 10^a ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BRASIL. *Constituição Política do Império do Brasil*, 1824.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Constituição de 1946 dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, 18 de setembro de 1946.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Programa Nacional de Direitos Humanos**. Brasília: Ministério da Justiça, 1996.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Programa Nacional de Direitos Humanos II**. Brasília: Ministério da Justiça, 2002.

BRASIL. Presidência da República. **Direitos Humanos: novo nome da liberdade e da democracia**. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, Ministério da Justiça e Ministério das Relações Exteriores, 1995.

BRASIL. Secretaria Especial de Direitos Humanos. *O Primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos*. Entrevista com José Gregori. In: **Brasil - Direitos Humanos, 2008: a realidade do país aos 60 anos da Declaração Universal**. Brasília: SEDH, 2008.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. **Diretriz 10 do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH -3)**. Brasília, 2010.

BRITO E SILVA, Valéria Getúlio. PNDH – Programa Nacional de Direitos Humanos: uma análise crítica. In: Revista Cese Debate. Salvador: Cese, 1998, p. 105-112.

BUARQUE, Cristovam. O colapso da modernidade brasileira e uma proposta alternativa, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

BUARQUE, Cristovam. O que é apartação. São Paulo: Brasiliense (Coleção primeiros passos), 1993.

CÂNDIDO, Antônio: A Revolução de 1930 e a cultura. São Paulo, Cebrap, 1984.

CARDIA, N. Perfil de quem aprova, de quem rejeita, e de quem desconhece o Programa Nacional de Direitos Humanos: uma análise suplementar dos dados do *survey*: pesquisa sobre atitudes, normas culturais e valores em relação a violência em dez capitais brasileiras. São Paulo: USP, Núcleo de Estudos da Violência, 2001.

CARVALHO, José M. Cidadania no Brasil: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CASTEL, Robert. As armadilhas da exclusão. In: BELFIORE-WANDERLEY, Mariângela; BÓGUS, Lucia; YAZBEK, Maria Carmelita. **Desigualdade e a questão social**. São Paulo: Educ, 1997, p.15-48.

CASTEL, Robert. *Les Métamorphoses de la Question Sociale*. Paris: Fayard, 1995.

COMPARATO, Fábio Konder. A afirmação histórica dos Direitos Humanos. São Paulo: Saraiva, 2001.

COSTA, Luiz Cesar; MELLO, Leonel Itaussu. História do Brasil. São Paulo. Ed. Scipioni, 1999.

COTRIM, G. Fundamentos da filosofia para uma geração consciente. elementos da história do pensamento ocidental. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

DONZELOT, Jacques (Org.). *Face à l'exclusion: le modèle français*. Paris: Éditions Esprit, 1991. 223 p. (Série Société).

DUPAS, Gilberto. Economia global e exclusão social: pobreza, emprego, estado e o futuro do capitalismo. 2. ed. Ver. E ampliada, São Paulo: Paz e Terra, 1999.

ECO DEBATE. Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3): crítica à 'consciência conservadora' que coloca propriedade acima da dignidade. Reportagem/Entrevista de Gilberto Costa, da Agência Brasil, com Fábio Konder Comparato. Publicada em 18/1/2010.

FAUSTO, Boris. História do Brasil. 12ª edição. São Paulo: Edusp, 2006.

- FREUND, Julien. *Prefácio*. In: XIBERRAS, Martine. **As teorias da exclusão: para uma construção do imaginário do desvio**. Epistemologia e Sociedade, n.41. Lisboa: Instituto Piaget, 1993. 251 p.
- FROST JR., S.E. *Ensinaamentos Básicos dos Grandes Filósofos*. São Paulo: Cultrix, 2001.
- GALVÃO, E.M. *Ética e direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- GASPARINI, D. *Direito administrativo*. 6 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2001.
- GIDDENS, Anthony (1991). *Modernity and Self-Identity: Self and Society in Late Modern Age*. Cambridge, England: Polity Press, 1991.
- GOHN, Maria da Glória. *Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Loyola, 1997.
- GUIMARÃES, Ylves José de Miranda. *Direito Natural: visão metafísica & antropológica*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.
- HENRIQUES, Affonso. *Vargas e o Estado Novo*. São Paulo: Editora Record, São Paulo, 1964.
- HERNANDEZ, C.M. *A relação entre Direitos Humanos e Globalização: uma breve análise*. XIX Encontro Regional de História: Poder, Violência e Exclusão. ANPUH/SP, USP. São Paulo, 2008.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. *O Brasil Monárquico: o processo de emancipação*. 4. ed. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1976;
- JOHNSON, Allan G. *Dicionário de Sociologia: guia prático da linguagem sociológica*. Tradução Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.
- LENOIR, René. *Les exclus: un français sur dix*. Paris: Seuil, 1974
- MALISKA, M.A. *O Direito à Educação e a Constituição*. Porto Alegre: Fabris, 2001.
- MAURÍCIO, L.V. e SILVA, I. *Avaliação Externa 1993 e 1994. Carta 15: o novo livro dos CIEPs*. Brasília: Senado Federal, 1995, pp. 193-219.
- MEHL, Paulo João. *Comunicação como direito humano: polêmicas mal explicadas no PNDH. A quem interessa desmoralizar o Programa Nacional de Direitos Humanos*. Editorial do Observatório Notícias & Análises, 2010.
- MERRIEN, François-Xavier. *État-providence et lutte contre l'exclusion*. In: PAUGAM, Serge (Org.). *L'exclusion, l'état des savoirs*. Paris: Éditions La Découverte, 1996. p. 417-427.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. 8º Ed. São Paulo: Hucitec, 2004.
- MOITAYMA, Shozo. *Tecnologia e industrialização no Brasil: uma perspectiva histórica*. São Paulo: Ed. Universidade Estadual de Educação Tecnológica. Editora da Universidade Estadual Paulista, São Paulo, 1994.
- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 1999.
- MOREIRA, Regina da Luz. *Revolução de 1932*. CPDOC/FGV, 1998.
- NASCIMENTO, Elimar. *Hipóteses sobre a nova exclusão social*. Salvador: *Cadernos CHR*, 21. 1994.

NETO, M.P. Programa Nacional de Direitos Humanos: continuidade ou mudança no tratamento dos Direitos Humanos. Núcleo de Estudos da Violência, Universidade de São Paulo. Disponível em <<http://daleth.cjf.jus.br/revista/numero1/mesquita.htm>>. Acesso em: mês e ano do acesso.

OLIVEIRA T. A Realeza em Tomás de Aquino. Maringá, v. 25, no. 2, p. 277-282, 2003.

OLIVEIRA, Luciano. Os excluídos ‘existem’? Notas sobre a elaboração de um novo conceito. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 12, n. 33, p. 49-61, fev. 1997.

OLIVEIRA, R.A. Sobre o alcance teórico do conceito “exclusão”. Porto Alegre: Civitas, v. 4, nº 1, jan.-jun. 2004.

ONU. Declaração Final e Plano de Ação. Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos. Viena, 1993.

ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948.

PAUGAM, SERGE (Org.). *L'exclusion, l'état des savoirs*. Paris: Éditions La Découverte, 1996.

PERCY-SMITH, Janie (Ed.). *Policy responses to social exclusion: towards inclusion?* Buckingham: Open University Press, 2000. 244 p.

PERROT, Michelle. A história feita de greves, excluídos & mulheres. In: Tempo Social. Rev. Sociol. USP, São Paulo, 8(2): 191-200, outubro de 1996.

PETRONILHA, L. A Política de Direitos Humanos do Estado do Rio de Janeiro: estratégias de controle social no estado democrático de direito (1999-2006). XIII Encontro de História, Anpuh. Rio, 2006.

PHILIPPINES. *Philippine Human Rights Plan: 1996-2000, A Call to National Action for Advancement of Multi-Sectoral Human Rights Agenda*. Commission on Human Rights and Inter-Agency Task Force on Strategic Planning and Research for Human Rights Protection. 1995. Manuscript.

PINHEIRO, Paulo Sérgio; NETO, Paulo Mesquita. *Programa Nacional de Direitos Humanos: avaliação do primeiro ano e perspectivas*. Revista USP/Estudos Avançados nº 30, Volume II, Maio/Agosto de 1997, p. 117 a 134.

PINHO, Rodrigo César Regello. Teoria Geral da Constituição e Direitos Fundamentais. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

PIOVESAN, Flávia. A proteção dos direitos humanos no sistema constitucional brasileiro. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*. São Paulo, p. 87, jan./dez. 1999.

PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional. São Paulo, Max Limonad, 5ª ed., 1996.

PIOVESAN, Flávia. Temas de Direitos Humanos. São Paulo: Max Limonad, 1998, p. 28.

POCHMANN, Marcio; AMORIM, Ricardo G. Atlas da Exclusão Social no Brasil. São Paulo: Cortez, 2003.

REVISTA MAISHUMANA. José Gregori: entrevista. Revista MaisHumana/UFF, nº 1, dezembro de 1999. P.6-7.

REZENDE, A. (Org.). Curso de Filosofia para professores e alunos dos cursos de Segundo Grau e de Graduação. 6. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1996.

- RJ. Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos. Coordenadoria Executiva. **Plano Estadual de Direitos Humanos**. 2ª ed. Rio de Janeiro, 2002.
- RJ. Imprensa Oficial do Estado do Rio de Janeiro. **Direitos Humanos e Política Governamental**. Rio de Janeiro, 1987.
- RODRIGUES, José Honório: A Assembléia Constituinte de 1823. Vozes, Petrópolis, 1974
- SANTOS, Boaventura S. Pelas mãos de Alice: o social e o político na pós-modernidade. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 1997.
- SAWAIA, Bader (Org.). As artimanhas da exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade social. Petrópolis: Vozes, 2008. 160 p. (Coleção Psicologia Social).
- SGARBI, Adrian. *Teoria do Direito* (primeiras lições). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.
- SILVA, J.A. da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 161. 13. MALISKA, M. A. Op. Cit., p. 40.
- SILVA, Valéria Getúlio de B. O Movimento Nacional de Direitos Humanos e a questão da violência institucionalizada (1986-1996). Dissertação de Mestrado. Brasília: Universidade Nacional de Brasília, 1999.
- SINGER, Paul. Globalização e desemprego: diagnóstico e alternativas. 4 ed. São Paulo: Contexto, 2001.
- SPOSATTI, Aldaíza: Mapa da Exclusão/Inclusão na Cidade de São Paulo. São Paulo: Educ, 1996.
- TARROW, S. Power in movement. Cambridge; Un. Press, 1994.
- TAVARES, A.R. Curso de direito constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007.
- THERBORN, Göran. As Teorias do Estado e seus desafios no fim dos séculos. In: SADER, Éder, e GENTILI, Pablo. 2000.
- THOMAS, K. Religião e o declínio da magia: crenças populares na Inglaterra - séculos XVI e XVII. Trad. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.
- TOURAINÉ, Alan. Movimentos Sociais e ideologias nas sociedades dependentes. In: Albuquerque, J.A.G. (org.). *Classes médias e política no Brasil*. Rio de Janeiro: Terra e Paz, 1977.
- TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Palestra proferida durante o Seminário *Direitos Humanos das Mulheres: a Proteção Internacional*. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/cancadotrindade/Cancado_Bob.htm>. Acessado em 5 de maio de 2010.
- WEIS, Carlos. Direitos Humanos Contemporâneos. São Paulo: Malheiros, 1999.
- XIBERRAS, Martine. As teorias da exclusão: para uma construção do imaginário do desvio. Epistemologia e Sociedade, n.41. Lisboa: Instituto Piaget, 1993. 251 p.
- YOUNG, Jock (2001). *Identity, Community and Social Exclusion*. In: MATTHEWS e PITTS (eds). *Crime, Disorder e Community Safety*. London, Routledge. (2002).