

ALEX RICARDO BOMBARDA

O PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS E A PROMOÇÃO DA CIDADANIA NO BRASIL



ARARAQUARA – S.P.
2015

ALEX RICARDO BOMBARDA

O PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS E A PROMOÇÃO DA CIDADANIA NO BRASIL

Trabalho de Dissertação de Mestrado, apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Linha de pesquisa: Estado, Sociedade e Políticas Públicas

Orientadora: Profª Dra. Carla Gandini Giani Martelli

Bolsa: CNPQ

ARARAQUARA – S.P.
2015

ALEX RICARDO BOMBARDA

O PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS E A PROMOÇÃO DA CIDADANIA NO BRASIL

Trabalho de Dissertação de Mestrado, apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Linha de pesquisa: Estado, Sociedade e Políticas Públicas
Orientadora: Profª Drª Carla Gandini Giani Martelli
Bolsa: CNPQ

Data da defesa: 22/05/2015

MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA

Presidente e Orientadora: Profª Drª Carla Gandini Giani Martelli
UNESP FCL/ Araraquara

Membro Titular: Profº Drº Marcelo Santos
UNESP FCL/ Araraquara

Membro Titular: Profº Drº Marcelo Fetz de Almeida
UNICAMP/Campinas

Local: Universidade Estadual Paulista
Faculdade de Ciências e Letras
UNESP – Campus de Araraquara

Dedico este trabalho aos meus amigos, pelas conversas e sugestões, e à minha mãe, por estar sempre presente.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço à Unesp, *campus* de Araraquara, e ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, pelo apoio no desenvolvimento desta pesquisa.

Meus especiais agradecimentos à prof^a Carla Gandini Giani Martelli que, graças ao seu empenho, apoio, competência e paciência ao longo do processo de orientação, tornaram este trabalho possível.

Agradeço aos professores responsáveis pelas disciplinas que cursei: Lucila Scavone, Marcelo Santos, Maria Orlanda Pinassi, Milton Lauerta, José Antônio Segatto, Darlene Ap. de Oliveira Ferreira, Angelo Del Vecchio e Maria Ap. Chaves Jardim que, partindo de diferentes perspectivas teóricas, contribuíram e possibilitaram o desenvolvimento desta pesquisa.

Agradeço enormemente aos meus pais, Maria Peres Belucci e José S. Bombarda, pela incondicional ajuda nos mais diversos momentos.

Agradeço ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pelo auxílio financeiro.

Agradeço a Deus.

“Existem dois tipos de políticos: os que lutam pela consolidação da distância entre governantes e governados e os que lutam pela superação dessa distância.”

Antonio Gramsci

RESUMO

O objetivo deste trabalho é discorrer acerca do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) analisando, além da sua importância para a promoção dos direitos humanos no Brasil, as proposições e medidas, presentes no PNDH-3, que conseguiram ser implementadas. Esta pesquisa parte da hipótese de que o tema dos direitos humanos não é prioritário para parte dos congressistas, o que será mostrado por meio do posicionamento de alguns deles sobre temas referentes aos direitos humanos. Além de sua efetividade, será verificado o modo como interesses particulares se sobrepõem aos coletivos, desfigurando princípios democráticos presentes na Constituição de 1988. O estudo do Programa Nacional de Direitos Humanos justifica-se na medida em que permitirá refletir sobre o contexto de construção dos direitos humanos no Brasil, contribuindo para os estudos da formação da cidadania brasileira. Quanto à metodologia, este trabalho trará, primeiramente, uma pesquisa bibliográfica sobre a temática em pauta com o objetivo de resgatar o contexto histórico que possibilitou o debate em torno da questão dos direitos humanos e da justiça no Brasil. Em segundo lugar, outras fontes serão utilizadas para ampliar o entendimento sobre esse debate. Por esse viés, serão considerados os acervos de dois jornais: *O Estado de S. Paulo* e a *Folha de S. Paulo*, disponibilizados nos sites <http://acervo.estadao.com.br/> e <http://acervo.folha.com.br/>. Utilizou-se do recurso da palavra-chave – PNDH – para busca de arquivos. O período que corresponde à busca é de 01/01/1995 até 30/05/2014. O objetivo deste recorte temporal está relacionado à necessidade de buscar apreender todos os artigos e reportagens publicados um ano antes da primeira edição do PNDH até o período mais recente, para acompanhamento das medidas dos programas que foram implementadas. Além dos jornais também será utilizado, para verificar as propostas do programa que foram implementadas, o *site* da SDH (Secretaria de Direitos Humanos), <http://www.pndh3.sdh.gov.br/portal>, que mantém um observatório, trazendo informações sobre a execução das ações programáticas previstas no PNDH-3

Palavras-chave: Cidadania. Democracia. Direitos Humanos. PNDH-3.

ABSTRACT

The objective of this work will be discuss about the “Programa Nacional de Direitos Humanos” (PNDH) analyzing, besides your importance for the promotion of human rights in Brazil, the propositions and measures, contained in PNDH-3, that it can be implemented. This research starts from the hypothesis that the issue of human rights is not a priority for most of the congressman. We will seek to show that set up the context of intense dispute. Besides your effectiveness, also will be verified the way how the particular interests overlaps in the collective order, by defacing the democratic principles present in the constitution of 1988. The study of “Programa Nacional de Direitos Humanos” is justified according as will allow to reflect about the context of the construct of human rights in Brazil, contributing for the studies of the formation of Brazilian citizenship. How about of the methodology, this project will bring, firstly, a bibliographical research about the thematic referred with the objective redeem the historical contexts that enabled the debate about the issue of the human rights in Brazil. Secondly, others source will be used for widen the understanding about the discussion that makes about of the human rights issues and justice in Brazil. By this bias, it will be considered the two newspaper’s archive: *O Estado de São Paulo* and the *Folha de São Paulo*, made available on sites <http://acervo.estadao.com.br/> and <http://acervo.folha.com.br/>. We used the keyword resource- PNDH, in this research- for the search files. The period that matches to the search is from 01/01/1995 until 05/30/2014. The purpose of this temporal cut is associated to the need seek get all the newspaper article and news reports published one year before of the first PNDH edition until the most recent period, for monitoring the measures of the programs that have been implemented. Besides the newspaper, it will be used too, to check the program proposals that were implemented, the site SDH (Human Rights Secretary, in the portuguese abbreviation), <http://www.pndh3.sdh.gov.br/portal>, that keep a observatory, bringing informations about the execution of the programmatic actions provided on PNDH-3.

Keywords: Citizenship. Democracy. Human Rights. PNDH-3.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Ações programáticas iniciadas ou concluídas.	167
-----------------	--	-----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCidades	Ministério das Cidades
MD	Ministério da Defesa
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fomentar
ME	Ministério do Esporte
MEC	Ministério da Educação
MinC	Ministério da Culturais
MJ	Ministério da Justiça
MMA	Ministério do Meio Ambiente
SEPPIR	Secretaria de Políticas de Promoção à Igualdade Racial
MPA	Ministério da Pesa e Aquicultura
MPS	Ministério da Presidência Social
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MS	Ministério da Saúde
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
Mtur	Ministério do Turismo
PNDH	Programa Nacional de Direitos Humanos
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SG	Secretaria Geral
SPM	Secretaria de Políticas para Mulheres
SRI	Secretaria das Relações Institucionais

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	1
2 OS DIREITOS HUMANOS: BREVE CONSIDERAÇÃO HISTÓRICA E TEMÁTICA	7
2.1 A I Conferência Mundial de Direitos Humanos	8
2.2 A II Conferência Mundial de Direitos Humanos	12
2.3 O universalismo e o relativismo cultural	14
2.4 O conceito de justiça em John Rawls	23
2.5 Boaventura de Sousa Santos e a concepção multicultural dos direitos humanos	32
2.6 A promoção dos direitos humanos no Brasil	36
2.7 A ditadura militar de 1964	42
2.8 A Constituição Cidadã	46
2.9 Direitos universais e a promoção do PNDH no Brasil	49
3. OS PROGRAMAS NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL: TEMAS EM DISPUTA	52
3.1 O Programa Nacional de Direitos Humanos 1 (PNDH-1)	53
3.2 O Programa Nacional de Direitos Humanos 2 (PNDH-2)	62
3.3 O Programa Nacional de Direitos Humanos 3 (PNDH-3)	69
3.3.1 O PNDH-3 e o significado de direitos humanos	72
3.3.2 O PNDH-3 e a questão da democracia direta	80
3.3.3 O PNDH-3 e a Comissão da Verdade	87
3.3.4 O PNDH-3 e a questão da imprensa	100
3.3.5 O PNDH-3 e o conflito com a Igreja	105
3.3.6 O PNDH-3 e a questão dos conflitos rurais e urbanos	114
3.3.7 O PNDH 3 e outros temas	131
4. OS PROGRAMAS QUE SE TRANSFORMARAM EM LEI	139
4.1 O observatório do PNDH-3	139
4.2 As diretrizes polêmicas e a efetivação de suas ações programáticas	142
4.3 Diretriz 9	142
4.4 Diretriz 10	147
4.5 Diretriz 17	150
4.6 Diretriz 22	154
4.7 Diretrizes 24 e 25	160
4.8 Ações iniciadas ou concluídas	166
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	170
REFERÊNCIAS	174

1. INTRODUÇÃO

Desde quando os direitos humanos foram instituídos, vários debates têm ocorrido no sentido de explicar como este conjunto de direitos, elaborados pela ONU, seriam promovidos nos mais diversos contextos culturais, sociais e políticos. Após a Segunda Guerra Mundial, uma série de tratados e acordos internacionais foram firmados em diferentes países. Dentre os países envolvidos com tais acordos está o Brasil, que conta com grupos e movimentos que atuam no sentido de promover e efetivar os princípios e direitos presentes na Declaração Universal dos Direitos Humanos proclamada no ano de 1948. A I e II Conferência Mundial de Direitos Humanos, que ocorreram no ano de 1968 e 1993 respectivamente, apontaram medidas e ações que deveriam ser tomadas para a promoção destes direitos.

O Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), que será objeto de pesquisa deste trabalho, foi o resultado de uma recomendação feita aos países participantes da II Conferência Mundial de Direitos Humanos, ocorrida em Viena no ano de 1993.

No ano de 1996, o presidente Fernando Henrique Cardoso promulga a primeira edição do PNDH, trazendo importantes ações e medidas que, além de promover, “... teve o mérito de situar os direitos humanos como pauta no debate público e como política de Estado...” (PIOVESAN, 2010¹), indo ao encontro dos princípios legais presentes na Constituição de 1988.

Episódios como a Chacina da Candelária, no ano de 1993; o Massacre de Corumbiara, em 1995; o Massacre do Eldorado dos Carajás, em 1996, representaram graves violações dos direitos humanos. Assim, a iniciativa do PNDH significou também uma resposta aos órgãos internacionais de proteção aos direitos humanos, como a ONU e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, que estavam questionando o país acerca das violações ocorridas.

A primeira edição do programa deu ênfase aos direitos civis², apresentando ações de curto, médio e longo prazo que tratavam do direito à vida, à segurança, à luta contra a impunidade, à liberdade e o acesso à justiça. O programa também atentou para o tratamento igualitário de todos perante a lei, incluindo crianças, adolescentes, mulheres, a população indígena, negra, idosos e pessoas com deficiência. Apesar das inovações, o programa também

¹Disponível em: <http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20100117-42460-spo-175-ali-j6-not>. Acesso em: 08 Abr de 2015.

²De acordo com T.H. Marshall (1967), os direitos civis são compostos por direitos necessários à liberdade individual - liberdade da pessoa, liberdade de fala, de pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos, e o direito à justiça

contou com críticas. A população LGBT, por exemplo, reclamou um capítulo voltado aos homossexuais.

Críticas também foram feitas em relação a importantes projetos de lei, como o que transferia para a justiça comum crimes cometidos por policiais militares. A própria base governista votou contra o projeto, gerando desconfiança da intenção do governo em relação aos direitos humanos.

O primeiro presidente da Comissão dos Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, chegou a atestar na época que um país como o Brasil, que contou com quatrocentos anos de escravidão e quinhentos anos de extermínio de populações indígenas, tem dificuldades para assimilar a cultura dos direitos humanos (MIRANDA, 1998).

No ano de 2002, foi promulgado o PNDH-2, que foi elaborado com base em críticas e sugestões feitas em relação à primeira edição do programa. Dentre as principais ações previstas, estava a adoção de ações afirmativas; o projeto de lei que oficializava a união civil de casais homossexuais e a sugestão para que o assunto passasse a ser tratado como tema de saúde pública. O programa também herdou a proposta de transferir da Justiça Estadual para a Federal crimes cometidos contra os direitos humanos que, apesar de presente no PNDH-1, não havia sido implementada.

Dentre as críticas, estava a ênfase dada aos direitos civis em detrimento dos sociais, que estiveram presentes na segunda edição do PNDH. Apesar de contar com várias medidas visando ao estabelecimento dos direitos civis, políticos, sociais e culturais, o PNDH-2 foi criticado, a exemplo do PNDH-1, pela falta de empenho do governo em relação à promoção dos direitos humanos, conforme poderá ser verificado na seção que trata da ênfase dada pela mídia em relação ao programa. Apesar de contar com importantes propostas, muitas acabaram não sendo implementadas, ficando apenas no papel.

Com o intuito de solucionar problemas verificados em relação às edições anteriores, o PNDH-3 instituiu uma série de mecanismos visando promover, de fato, as mais de quinhentas propostas voltadas aos direitos humanos. O observatório do PNDH-3, criado como meio de informar à sociedade acerca das medidas relativas à política de direitos humanos empreendida, também representa uma maneira de reforçar o processo de implementação dos direitos humanos no Brasil.

Vários ministérios se tornaram responsáveis pela implementação das medidas do

PNDH-3 que, além dos recursos financeiros, ampliou as parcerias entre os ministérios com o intuito promover os conjuntos de ações programáticas que compõem o programa.

As inovações trazidas pelo PNDH-3, no entanto, foram contestadas por determinados grupos e por determinados representantes políticos, como líderes de religiosos da Igreja Católica e de igrejas evangélicas; setores do agronegócio, como a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA); representantes da mídia, tais quais a ANJ, ANER, ABERT e representantes das Forças Armadas. O descontentamento desses grupos levou o governo a recuar, modificando todas as ações programáticas que foram alvo de críticas.

Dentre as medidas polêmicas, está a ação programática presente na diretriz 9, Objetivo Estratégico III, que gerou polêmica ao propor a descriminalização do aborto. Outra medida polêmica foi a presente na Diretriz 10, Objetivo Estratégico VI, que propôs a proibição de símbolos religiosos em locais públicos. Após forte pressão exercida por membros da Igreja Católica e por grupos representados por denominações evangélicas, as medidas foram modificadas. Desse modo, o decreto nº 7.177, de 12 de maio de 2010, modificou item relativo ao aborto e revogou o projeto de proibir símbolos religiosos em locais públicos.

Já a proposta presente na Diretriz 17, Objetivo Estratégico VI, trata do “Acesso à Justiça no Campo e na Cidade”, buscava instituir a utilização da mediação como ato inicial das demandas de conflitos agrários, dando prioridade à realização de audiência coletiva com os envolvidos como medida preliminar à avaliação de concessão de medidas liminares. Devido à forte pressão exercida pela bancada ruralista, o texto foi revisado, deixando de ser a mediação entre as partes envolvidas um ato inicial na resolução do conflito.

Outra proposta polêmica foi a presente na Diretriz 22, Objetivo Estratégico I, que visava regulamentar o art. 221 da Constituição, visando estabelecer respeito aos direitos humanos nos serviços de rádio e televisão concedidos, permitidos ou autorizados como condição para a renovação ou outorga. Também estavam previstas multas e penalidades administrativas em casos de desrespeito aos direitos humanos. Importantes grupos e associações representantes dos interesses dos principais veículos de comunicação: ANJ³, a ANER⁴ e a ABERT⁵, promoveram forte pressão para que tais itens fossem modificados. A mudança incluiu as medidas referentes à regulamentação da mídia, que teve seu processo de

3 Associação Nacional de Jornais.

4 Associação Nacional de Editores de Revistas.

5 Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e TV.

implementação prejudicado.

O último item polêmico considerado foi o que tratava da criação de uma comissão, classificada como Comissão da Verdade, que visava esclarecer à sociedade brasileira fatos e acontecimentos ocorridos no contexto da ditadura militar de 1964. Familiares e amigos de vítimas da ditadura, que foram os principais defensores da instituição de uma Comissão da Verdade, depois de quase trinta anos de espera, puderam vislumbrar o esclarecimento de fatos ocorridos no passado, relacionados à morte ou sumiço de parentes e amigos que foram vítimas da ditadura.

A medida, que visava revogar leis remanescentes da ditadura militar, foi interpretada pelo então ministro da justiça, Nelson Jobim, como uma tentativa de modificar a lei da anistia, de 1979. A polêmica também esteve relacionada a outros itens, como a proposta de mudança dos nomes de prédios, ruas, avenidas que foram batizados com nomes de militares envolvidos com práticas de torturas e à medida que visava "...Identificar e sinalizar locais públicos que serviram à repressão ditatorial, bem como locais onde foram ocultados corpos e restos mortais de perseguidos políticos..." (BRASIL, 2009, p. 175-6).

Os ministros e os militares acusaram o programa de ser "revanchista" e "provocativo". Outro ponto que também incomodou os militares foi a quebra de um "acordo tácito" que fosse considerado, no PNDH-3, os movimentos civis da esquerda, que faziam oposição ao regime militar, como alvo de processos que investigariam possíveis violações dos direitos humanos.

A medida sobre a modificação da lei da anistia sugeria: "acompanhar e monitorar a tramitação judicial dos processos de responsabilização civil ou criminal sobre casos que envolvam atos relativos ao regime de 1964-1985" (BRASIL, 2009, p.177).

Após a pressão exercida pelas Forças Armadas, os militares conseguiram que aquelas medidas polêmicas, que lhes afetavam, fossem modificadas ou revogadas, como poderá ser verificado na seção que trata do conflito com os militares.

As mudanças ocorridas no PNDH-3, que desconsideraram reivindicações vindas da sociedade civil organizada, demonstram o quanto os direitos humanos não são prioritários para a maior parte dos congressistas. Também podemos notar que a pressão exercida pela Frente Parlamentar da Agropecuária; pela ANJ, ANER e ABERT; por religiosos da Igreja Católica e das igrejas evangélicas e por militares resultou na prevalência de interesses particulares em detrimento dos coletivos, contrariando princípios de justiça presentes na

Constituição de 1988, como o item presente no Art. 1º, inciso II e III, que atenta para a cidadania e para a dignidade da pessoa humana, respectivamente. No Art. 3º, inciso I, é apontada a construção de uma sociedade livre, justa e igualitária, com prevalência, de acordo com o inciso III, dos direitos humanos.

Assim, o objetivo deste trabalho será discorrer sobre o Programa Nacional dos Direitos Humanos verificando quais medidas, presentes no PNDH-3, foram implementadas. Sob a hipótese de que os direitos humanos não são prioridade para parte dos congressistas, já que importantes medidas da terceira edição do programa foram modificadas e revogadas, será verificado o modo como interesses particulares se sobrepõem aos coletivos, desfigurando princípios democráticos presentes na Constituição Cidadã, de 1988.

Como o Programa Nacional de Direitos Humanos visa à promoção dos direitos humanos no Brasil, foi incluído, na segunda seção, teóricos que debateram o tema do universalismo e relativismo cultural envolvendo tais direitos. Também foi considerada a discussão empreendida por Boaventura de Sousa Santos em relação ao multiculturalismo. José Murilo de Carvalho foi lembrado para abordar a história da cidadania no Brasil que, com o apoio de John Rawls e o conceito de justiça, permitiu contextualizar a história e a política envolvendo o debate sobre os direitos humanos.

Na terceira seção, foi realizada pesquisa nos acervos dos jornais *O Estado de S. Paulo* e a *Folha de S. Paulo*, disponibilizados nos sites <http://acervo.estadao.com.br/> e <http://acervo.folha.com.br/>, que considerou artigos e reportagens que abordaram o PNDH e o debate ocorrido por representantes da mídia, religiosos, ruralista, militares e outras personagens em torno das proposições polêmicas do PNDH-3. Os vários posicionamentos verificados, através do que foi divulgado pelos jornais pesquisados, permitiram levantar o contexto de intenso debate que envolveu o PNDH-3. Para contextualizarmos historicamente o programa, foram consideradas as reportagens e artigos publicados no período que vai de 01/01/1995 até 30/05/2014 pelos jornais pesquisados, abrangendo, além da terceira, a primeira e segunda edição do programa.

Na quarta seção foi utilizado, para verificar o processo de implementação do PNDH-3, o site do observatório do programa, <http://www.pndh3.sdh.gov.br/portal/sistema/entenda-as-estrategias#observatorio>, que fornece informações detalhadas sobre as ações programáticas do programa e sobre os ministérios responsáveis por sua implementação. A ideia de verificar as

proposições que foram promovidas visa apreender a importância do Programa Nacional de Direitos Humanos para a promoção dos direitos humanos no Brasil

A base teórica utilizada para a análise da terceira e da quarta seção foi a representada pelo pensamento de autores como John Rawls e Amartya Sen. Também foram consideradas as principais gramáticas políticas verificadas no Brasil por Edson Nunes, compostas pelo clientelismo⁶ e corporativismo⁷.

A importância dessa discussão tem relação com o processo de implementação dos direitos humanos na sociedade brasileira, que, desde a ditadura militar (1964-1985), passou a ser reivindicado por diversos grupos sociais e entidades. Atualmente, o tema é discutido e apontado como meio de promover a construção de uma sociedade justa e igualitária, como buscaremos mostrar com esta pesquisa.

⁶De acordo com Edson Nunes (2010), o clientelismo “... repousa num conjunto de redes personalistas que se estendem aos partidos políticos, burocracias e *cliques*. Estas redes envolvem uma pirâmide de relações que atravessam a sociedade de alto a baixo. As elites políticas nacionais contam com uma complexa rede de corretagem política que vai dos altos escalões até as localidades. Os recursos materiais do Estado desempenham um papel crucial na operação do sistema; os partidos políticos – isto é, aqueles que apoiam o governo – têm acesso a inúmeros privilégios que vão desde a criação de empregos até a distribuição de outros favores ...” (NUNES, 2010, p. 53).

⁷Ocorporativismo e seus regulamentos “... não contêm cláusulas para o desafio individual ao sistema de leis corporativas. Essas leis preocupam-se com a incorporação e controle, não com justo e igual tratamento de todos os indivíduos. O corporativismo determina os limites de participação e não pôde ainda ser completamente alterado pelo voto daqueles que se submetem a ele ...” (NUNES, 2010, p. 57).

2. OS DIREITOS HUMANOS: BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA E TEMÁTICA

Os Direitos Humanos, após o fim da segunda Guerra Mundial, emergiram como referência para a constituição de um horizonte normativo que oferecesse proteção a indivíduos e grupos, de diferentes Estados e nações, evitando a guerra e atentando para o respeito aos direitos e liberdades considerados essenciais para o bem-estar humano e social.

A segunda Guerra Mundial (1939-1945), que representou um triste capítulo para a história da humanidade, foi palco de uma série de acontecimentos cruéis e desumanos que chocaram a opinião pública mundial. Milhares de seres humanos foram mortos tanto nos conflitos armados quanto nos campos de concentração nazistas, que foi marcado “pela lógica da destruição e descartabilidade da pessoa humana” (PIOVESAN, 2004, p. 21). Judeus, eslavos, homossexuais, negros e comunistas estiveram entre as principais vítimas de um genocídio que assumiu uma projeção industrial e política.

O fim da segunda Guerra Mundial, ocorrido com o aterrorizante episódio das bombas nucleares de Hiroshima e Nagasaki lançadas pelos Estados Unidos, trouxe a preocupação de se estabelecer e promover uma nova concepção de direitos humanos pautada na tentativa de elaborar bases legais com o intuito de evitar futuras guerras e deflagrar a paz entre as nações, buscando extirpar do horizonte dos seres humanos os horrores e aberrações ocorridas durante o período de guerra.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada em 1948, foi responsável por estabelecer uma nova concepção desses direitos, que passaram a ser concebidos como universais e indivisíveis. A ideia de universalidade dos direitos humanos é fundamentada “... nas premissas da igualdade em dignidade e valor de todos os seres humanos, sem discriminação. Tal noção é totalmente incompatível com as doutrinas e práticas de uma pretensa superioridade fundada em raça, religião, sexo ou qualquer outro elemento...” (MBAYA, 1997, p. 31). Já a questão da indivisibilidade está relacionada à inter-relação entre os direitos de primeira (direitos civis e políticos) e os de segunda geração (direitos sociais, culturais), concebendo que ambos constituem “... um conjunto de valor essencial para a manutenção da dignidade, da liberdade e do bem-estar dos homens...” (MBAYA, 1997, p.31).

Mesmo não constituindo uma obrigação jurídica, a Declaração Universal dos Direitos Humanos se configurou como um parâmetro a ser seguido pelos países. Ao longo dos anos foi

se constituindo um sistema internacional de direitos humanos, sendo a ONU o principal órgão responsável por fomentar o respeito e estimular a efetivação desses direitos com o intuito de estabelecer critérios para que sua promoção seja universal, abrangendo os diferentes países “independente da diversidade cultural, política, econômica, religiosa de cada sociedade” (PIOVESAN⁸).

Assim, a proposta de promoção dos direitos humanos remonta ao pós-Segunda Guerra Mundial, tendo ocorrido posteriormente a elaboração de tratados e acordos internacionais com a intenção de aprofundar o diálogo acerca do conteúdo desses direitos em relação aos diferentes contextos sociais, culturais, políticos e econômicos.

A construção de um sistema internacional de direitos humanos sob comando da ONU foi se intensificando após a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Além da I e da II Conferência Mundial de Direitos Humanos, que estabeleceram um diálogo acerca da universalização desses direitos, foram instituídos vários pactos e tratados internacionais.

Entre os tratados internacionais adotados podemos citar: Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, 1951, Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres, 1979, Convenção sobre os Direitos das Crianças, 1989. O Pacto Internacional dos Direitos Civis e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que em 1976 se tornou lei internacional.

Quanto às conferências, podemos citar duas: a I Conferência Mundial de Direitos Humanos, ocorrida no Teerã em 1968 e a II Conferência Mundial de Direitos Humanos, ocorrida em Viena em 1993. Esses dois eventos ocorreram em contextos históricos diferentes, marcados por características que são importantes para compreendermos a repercussão de cada uma no sistema internacional de direitos humanos.

2.1 A I Conferência Mundial de Direitos Humanos

A I Conferência Mundial dos Direitos Humanos ocorrida em Teerã entre 22 de abril e 13 de maio de 1968, no contexto da Guerra Fria, foi contemporânea da revolta dos estudantes, que teve início em Paris em maio de 1968, indo até Nova Iorque, passando pelo Rio de Janeiro. Naquela ocasião também ocorrera “... a revolta contra o domínio soviético na

⁸Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/flaviapiovesan/piovesan1.html>. Acesso em: 19 Jan de 2015.

Tchecoslováquia, a chamada Primavera de Praga ...” (PINHEIRO, 2010, p.6).

De acordo com o embaixador José Augusto Lindgren Alves⁹, o período pode ser caracterizado como uma fase em que o sistema internacional foi ausente em relação à “promoção dos direitos humanos, ainda sem qualquer mecanismo para sua proteção”. O fato dos dois Pactos Internacionais, que tratavam dos Direitos Civis e Políticos e dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, elaborados no ano de 1966, terem entrado em vigor somente em 1976¹⁰, devido ao fato de não ter conseguido antes o número de ratificações necessárias, demonstra o caráter abstencionista da época.

Não havia, naquele período, tratados jurídicos com caráter impositivo que amparassem os direitos humanos expressos na Declaração Universal de 1948. Segundo Alves, também inexistiam comitês responsáveis por acompanhar o cumprimento de acordos previstos e meios para denunciar e apurar violações de direitos humanos ocorridas nos Estados-membros. Sendo assim, a constituição dos dois pactos internacionais, que foram formulados pela Comissão de Direitos Humanos da ONU, obtivera força jurídica obrigatória e vinculante para “que pudessem garantir de forma mais efetiva o exercício dos direitos e liberdades fundamentais constantes da DUDH¹¹” (HIDAKA, 2002, p. 10).

Além de ressaltar alguns princípios presentes na Declaração de 1948, tal qual a questão da universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos alargou o repertório de direitos ao promover o direito à autodeterminação, o direito de não ser preso por descumprir obrigação contratual e o direito das minorias à identidade cultural, religiosa e linguística (HIDAKA, 2002, p. 10-11).

Já o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a exemplo do PIDCP¹², reafirmou a importância de uma série de direitos e garantias já presentes na DUDH, como o direito à saúde, ao trabalho e a uma remuneração justa. Um ponto importante a ser ressaltado tem relação com o fato de terem sido elaborados dois pactos de direitos com diferentes sugestões quanto ao modo como ambos deveriam ser implementados. Enquanto os direitos civis e políticos deveriam ter aplicabilidade imediata, os direitos econômicos, sociais

⁹Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista53/atualidade.htm>. Acesso em: 20 Jan de 2015.

¹⁰ De acordo com HIDAKA (2002), o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais foi aprovado dez anos após ter sido aprovado, quando obteve o número mínimo de 35 ratificações necessárias para o pacto fosse vigorado.

¹¹ Declaração Universal dos Direitos Humanos.

¹² Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos

e culturais poderiam ser efetivados no longo prazo.

Para Hidaka (2002) o ponto de vista ocidental, capitalista e liberal, teria prevalecido na medida em que se verifica uma ênfase nos direitos civis e políticos em detrimento dos direitos econômicos, sociais e culturais. O fato do PIDESC¹³ tratar de direitos que eram mais relevantes para os países socialistas da época fez com que, no cenário internacional, tais medidas perdessem visibilidade frente aos “poderosos Estados capitalistas desenvolvidos”.

De acordo com Jayme Benevuto Lima Jr.:

Os Pactos Internacionais, diga-se de passagem, deveriam ser um só, a detalhar a Declaração Universal de Direitos Humanos, não o sendo em função da guerra fria, que impedia os blocos socialista e liberal de verem – como hoje não resta dúvida – os direitos humanos numa perspectiva integral. De qualquer forma, os pactos representam a jurisdicização da Declaração Universal de Direitos Humanos, na medida em que detalham e ampliam os direitos nela contidos (LIMA, 2002, p. 22).

Apesar da indivisibilidade dos direitos humanos ter sido propagada desde a Declaração de 1948, o modo como os direitos econômicos, sociais e culturais foram considerados gerou dúvidas quanto ao caráter indivisível que se buscava atribuir aos direitos de primeira e segunda geração¹⁴.

Mesmo tratando de importantes questões, como a condenação à discriminação de gênero, a preocupação com o analfabetismo e com o direito relacionado à paternidade e à maternidade, que versava sobre o direito humano básico que os pais têm de determinar de modo livre e responsável o número e o espaçamento de seus filhos, a I Conferência Nacional de Direitos Humanos foi pouco inovadora e estimulante para a proteção dos direitos humanos no âmbito internacional. Para J. A. Lindgren Alves¹⁵, a repercussão da conferência teria sido:

13Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

14Os Direitos Humanos de primeira geração incluem os direitos civis e políticos, compreendendo o princípio de liberdade. Os direitos de segunda geração estão relacionados ao princípio da igualdade, englobando os direitos econômicos, sociais e culturais. Informações disponíveis em:

<http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/tertuliano/dhnaidademoderna.html>. Acesso em: 20 jan de 2015.

15Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista53/Atualidade.htm>. Acesso em: 21 jan de 2015.

[...] limitada em sua atuação pelas disputas ideológicas Leste-Oeste, a ONU contava em seu ativo sobretudo com os avanços obtidos no processo de descolonização. Estes se traduziam no grande número de países afro-asiáticos recém-emersos do sistema colonial e acolhidos na Assembleia Geral, todos mobilizados contra o colonialismo, a discriminação racial e o regime aparteísta sul-africano, de efeitos sensíveis em toda a África Austral. Em contraste com os apenas 58 Estados soberanos que haviam participado, em Paris, da Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948 [...] da Conferência de Teerã, em 1969, já participaram delegações de 84 países independentes (ALVES, 2000).

Cabe ressaltar a questão da soberania dos Estados, no contexto do final da década de 1960, que em muitos casos serviu como empecilho para que o processo de efetivação dos direitos humanos pudesse ser monitorado. O fato de muitos tratados não contarem com o número de ratificações necessárias, o não surgimento de órgãos responsáveis por averiguar a promoção e o desrespeito aos direitos humanos entre os países foram fatores que comprometeram a efetivação dos direitos.

Contudo, é inegável que, mesmo tendo em vista a limitação que o princípio da soberania dos Estados, presente no próprio texto da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, o documento representou, de acordo com o filósofo italiano Giacomo Marramao (2007), um decisivo *turning point* para o processo de “desterritorialização do direito”, conforme expresso no art. 6º da Declaração: que todo indivíduo tem o direito de ter reconhecida sua personalidade jurídica, independentemente do local onde se encontra. Já o art. 28 subscreve que os indivíduos têm direito de contar com uma ordem social e internacional que promova os direitos e liberdades presentes na declaração.

Assim, apesar de ter trazido para a discussão questões importantes, algumas delas reforçando e outras adicionando direitos não presentes na Declaração Universal de 1948¹⁶, a Conferência de Teerã acabou sofrendo limitações relativas à própria época, que acabaram não permitindo que o tema se desenvolvesse de modo mais pleno no sentido de promover um diálogo deliberativo com diferentes países, considerando suas diferenças sociais, econômicas e culturas, visando estabelecer um consenso acerca dos Direitos Humanos.

16O direito referente à paternidade e à maternidade não estava previsto na Declaração de 1948.

2.2 A II CONFERÊNCIA MUNDIAL DE DIREITOS HUMANOS

Durante a década de 1990, uma série de acontecimentos acirrou a discussão sobre a emergência daqueles direitos proclamados em 1948. O fim da Guerra Fria, no ano de 1991, com a extinção da URSS, inaugurou uma nova fase da humanidade, caracterizada pelo contato entre diferentes povos e culturas.

De acordo com cientista político norte-americano Samuel P. Huntington (1993), após o fim da Guerra Fria, marcada pelo conflito ideológico, surgiria o conflito entre civilizações, gerado pelo contato entre povos de diferentes culturas. O conflito Norte-Sul, compreendido pelo Norte desenvolvido e Sul subdesenvolvido, colocou distorções relacionadas à ênfase dada, nos países do Sul, aos direitos civis e políticos em detrimento dos direitos econômicos e culturais.

Para Alves (2000), outra questão esteve relacionada à negação, por parte das culturas autóctones, dos valores importados do ocidente. Também o fundamentalismo religioso emerge, no pós-Guerra Fria, como um importante elemento político no contexto da globalização. Tais fatores estiveram presentes ao longo da década de 1990, levantando novos questionamentos em relação à configuração dos Direitos Humanos no pós-Guerra Fria.

A II Conferência Mundial de Direitos Humanos, ocorrida em Viena, no ano de 1993, apresentou os novos rumos que o sistema internacional de Direitos Humanos tomaria após a dissolução da URSS. O evento contou com a participação de 171 delegações¹⁷ de Estados, além de ONGs, organizações intergovernamentais e instituições nacionais de proteção aos Direitos Humanos. Assim, houve um aumento significativo na participação dos países na Conferência de Viena em relação à Conferência de Teerã, de 1968 e da Declaração Universal, de 1948¹⁸.

Outro fator importante a ser ressaltado em relação à Conferência de Viena, diz respeito à chamada concepção contemporânea de direitos humanos, que relaciona tais direitos a uma pluralidade de significados. Assim, “tendo em vista tal pluralidade, destaca-se a chamada concepção contemporânea de direitos humanos, que veio a ser introduzida com o advento da Declaração Universal de 1948 e reiterada pela Declaração de Direitos Humanos de Viena de

17Informações disponíveis em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista53/atualidade.htm>. Acesso em: 09 Jan 2015.

18Hernandez (2011). Disponível em: http://www.marilia.unesp.br/Home/Publicacoes/e-book_relacoes%20internacionais.pdf. Acesso em: 06 Jan 2015.

1993” (PIOVESAN, 2006, p.6).

Também foi reforçada na Conferência de Viena a questão da indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos, que igualam os direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais, reafirmando que tais direitos devem ser implementados a partir dos princípios de equidade, justiça e universalidade.

Um outro importante elemento, que, de acordo com Paulo Sérgio Pinheiro (2010), estava praticamente ausente na Conferência de Teerã, foram as ONGs. Durante a realização da II Conferência Mundial de Direitos Humanos ocorreu o Fórum Mundial das ONGs da sociedade civil “que se realizava paralelamente à conferência dos 171 Estados-membros, esses no primeiro andar, as ONGs, no subsolo” (PINHEIRO, 2010, p. 7).

O Brasil representou um importante papel durante a realização do evento. O embaixador Gilberto Sabóia, ao lado de colegas como o embaixador José Augusto Lindgren, foi responsável pela coordenação do comitê de redação da Declaração e Programa de Ação de Viena, que apontou a responsabilidade dos Estados participantes no sentido de promover os direitos humanos em seus respectivos países. Todas as recomendações feitas foram aceitas sem nenhum voto contrário ou abstenções.

As recomendações que constavam no Programa de Ação de Viena “apesar de não serem obrigatórias, traziam assim maior peso de persuasão que recomendações geralmente feitas aos Estados soberanos” (PINHEIRO, 2010, p. 7). No parágrafo 69 do referido programa, havia indicação para que fosse estabelecido um programa abrangente, no âmbito das Nações Unidas, com o intuito de auxiliar os Estados na tarefa de constituir ou fortalecer estruturas nacionais que fossem adequadas para a promoção dos direitos humanos.

Já no parágrafo 70, é solicitado “ao Secretário-Geral das Nações que submeta propostas à assembleia Geral das Nações Unidas contendo alternativas para a criação, a estrutura, as mobilidades operacionais e o financiamento do programa proposto”(DECLARAÇÃO E PROGRAMA DE AÇÃO DE VIENA, 1993, p.19). No parágrafo 71, consta a recomendação para “que cada Estado pondere a oportunidade da elaboração de um plano de ação nacional que identifique os passos através dos quais esse Estado poderia melhorar a promoção e a proteção dos Direitos Humanos” (DECLARAÇÃO E

PROGRAMA DE AÇÃO DE VIENA¹⁹, 1993).

O Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), decretado no ano de 1996 sob o governo de Fernando Henrique Cardoso, foi fruto desta recomendação que não apenas propôs, mas ofereceu apoio técnico e financeiro para os países interessados em elaborar programas voltados à promoção dos direitos humanos. O Brasil, devido ao importante papel desempenhado durante a realização da II Conferência Mundial de Direitos Humanos, foi um dos primeiros países a acatar a recomendação da ONU no sentido de promover os direitos humanos.

Assim, as várias recomendações presentes no Programa de Ação de Viena tinham o propósito de estruturar um sistema internacional de direitos humanos, buscando torná-los presentes na Constituição dos mais diferentes Estados, efetivando, assim, o princípio da universalidade, presente desde a Declaração de 1948. A conferência de Viena avançou no sentido de promover os direitos humanos, abrindo a possibilidade de um diálogo intercultural no sentido de definir a configuração que tais direitos passariam a assumir no pós-Guerra Fria.

2.3 O universalismo e o relativismo cultural

Em dezembro de 2015 a Declaração Universal dos Direitos Humanos completará 67 anos. Ao longo desse período, os vários documentos e tratados internacionais buscaram integrar seus preceitos aos mais diferentes contextos econômicos, sociais, políticos e culturais. O intenso processo de globalização, de acordo com Huntington (1993), acirrou o contato entre diferentes civilizações e tornou premente a discussão acerca dos direitos humanos e a incorporação de seus princípios aos diferentes contextos culturais verificados.

A base teórica utilizada para refletir acerca desta questão remonta ao pensamento moderno, sendo Kant e Hegel referências para o desenvolvimento da discussão que envolve os direitos humanos a partir de uma perspectiva que concebe a possibilidade de princípios e normas constitucionais universais, aplicáveis em qualquer contexto social, se tornando, desse

¹⁹Disponível em: <http://www.cedin.com.br/wp-content/uploads/2014/05/Declara%C3%A7%C3%A3o-e-Programa-de-A%C3%A7%C3%A3o-de-Viena-Confer%C3%Aancia-Mundial-sobre-DH.pdf>. Acesso em: 21 Jan de 2015.

modo, um meio de promover a justiça, partindo de conteúdos e condições que caracterizariam uma sociedade justa.

Em contrapartida temos o relativismo cultural que nega a possibilidade de existirem princípios e normas universais capazes de garantir a justiça em determinados contextos culturais. Sendo assim, "...há muitos bens peculiares, típicos das várias idiossincrasias e das diversas formas de vida, derivados de crenças e de hábitos que não têm que ser universalmente compartilhados..." (ROCHA, 2000, p. 58). Tais referências nos proporcionam um importante arsenal teórico para reflexão dos direitos humanos em sociedades caracterizadas pelo pluralismo cultural.

Dado o cenário internacional, caracterizado por uma série de tratados e acordos visando difundir princípios legais que resguardem não somente indivíduos, mas coletividades, os direitos humanos adquirem um papel essencial no sistema internacional. O empenho da ONU, que através do Conselho de Direitos Humanos busca reforçar a proteção dos direitos humanos em todo o planeta, tem resultado em grandes avanços em relação ao estabelecimento de normas e leis com validade universal.

O Conselho de Direitos Humanos foi criado em 09 de maio de 2006, com a eleição de 47 países como membros. A distribuição dos membros foi feita a partir de uma representação geográfica equitativa, sendo composta por: 13 membros representantes dos Países Africanos, 13 dos Países Asiáticos, 7 dos Países do Leste Europeu, 8 dos Países da América Latina e das Caraíbas e 7 dos Países da Europa Ocidental e Outros²⁰.

Desde quando foi instituído, o Conselho de Direitos Humanos contou com algumas mudanças em relação à extinta Comissão de Direitos Humanos. Uma delas é o vínculo com a Assembleia Geral da ONU e a inclusão de novos critérios para a candidatura dos membros. A possibilidade do mandato também passou a vigorar em situações em que ocorram violações sistemáticas aos direitos humanos. Além da mudança no processo eleitoral, os países do continente Africano e Asiático passaram a contar com uma força numérica maior com a criação do Conselho.

Outra mudança ocorreu em relação à agenda e o programa de trabalho, que passaram a

²⁰Informações disponíveis em: <http://www.unric.org/pt/direitos-humanos-actualidade/3310>. Acesso em 21 jan de 2015.

contar com uma série de princípios a serem tratados nas sessões ordinárias e que se tornam parte do programa de trabalho anual da instituição. A inovação em relação à antiga Comissão consiste na explicitação dos princípios nos quais a agenda deve se basear, tendo como desafio que o trabalho de cada sessão seja amplamente divulgado, de modo que ONGs e outros agentes possam participar das sessões.

Além dos princípios estabelecidos, um conjunto de dez itens passou a permear o trabalho do Conselho, que, de acordo com Nader (2007), envolveu a questão de organização e procedimentos; a elaboração de um Relatório Anual do Alto Comissariado para os Direitos Humanos e do Secretário-Geral da ONU; Promoção e proteção de todos os direitos humanos, sejam eles civis, políticos, sociais etc.; situações de direitos humanos que requerem a atenção do Conselho; Órgãos e mecanismos de direitos humanos; Revisão Periódica Universal; Situação dos Direitos Humanos na Palestina e outros territórios árabes ocupados; Seguimento e implementação da Declaração e Programa de Ação de Viena; Racismo, discriminação racial, xenofobia e outras formas de intolerância, seguimento e implementação da Declaração e Programa de Ação de Durban; Assistência técnica e reforço da capacidade institucional. Os itens elencados se tornaram mais concisos, englobando um amplo conjunto de temas e questões relevantes para os direitos humanos. Um aspecto negativo, contudo, estaria relacionado a questão de conflitos envolvendo a Palestina e outros territórios árabes, indicando uma certa "... seletividade e [...] politização herdada da extinta Comissão..." (NADER, 2007, p. 13). Também se questionou um maior tempo para a discussão de temas prioritários e a posição que cada um dos países pretendem adotar em relação a cada um dos itens.

Quanto aos métodos de trabalho e as regras de procedimento, as mudanças envolveram um aumento no número de sessões ordinárias, que passaram de uma para três. Além disso, sessões especiais podem ser realizadas quando for solicitado por um dos países do conselho, com o apoio de 1/3 dos países-membros, o que constituiu um importante instrumento para tratar de situações em países específicos. As dificuldades advindas com as mudanças estão relacionadas à participação das várias ONGs, localizadas fora de Genebra, nessas sessões, tornando um desafio garantir o diálogo entre os Estados e as ONGs. O acompanhamento das sessões pela internet e a divulgação das informações debatidas pelo site da ONU, foram saídas encontradas pelas ONGs. A atuação de autoridades competentes nas

capitais e delegações em Genebra, buscando influenciar no posicionamento dos países, também foi adotada.

Os mecanismos de Revisão Periódica Universal também sofreram mudanças. Com o objetivo de verificar quais Estados cumprem suas obrigações e compromimentos em relação aos direitos humanos. Os países que integram o Conselho passaram a ser revisados durante seus mandatos, sendo o ciclo da revisão de 4 anos o que totaliza 48 países sendo revisados todos os anos. As ONGs, nesse processo, podem além de acompanhar, questionar os Estados acerca das medidas que serão tomadas para reverter eventuais problemas.

Outra inovação ocorrida com a criação do Conselho foi a instauração de Procedimentos especiais, que instituiu a participação de relatores e representantes especiais, compostos por especialistas independentes e grupos de trabalho que monitoram e estabelecem relatórios acerca da situação dos direitos humanos em países específicos ou em relação a temas específicos. Para poder ocupar o cargo, o relator não pode permanecer mais do que seis anos no mandato e não deve acumular outros cargos na ONU ou em órgãos governamentais conflitantes com o cargo em seu país de origem. Também é exigida experiência no cargo ao qual o relator foi designado.

Também foi criado um Comitê Consultivo do Conselho de Direitos Humanos, órgão “...subsidiário ao Conselho de Direitos Humanos que substituiu a antiga Sub-Comissão de Direitos Humanos (Sub-Comissão). Sua função é oferecer apoio consultivo temático ao Conselho...” (NADER, 2007, p. 20), devendo prover a Comissão de Direitos Humanos de expertise, de acordo com necessidades requeridas, focando sua ação em estudos e pesquisas. Não teria ocorrido, em relação a esse item, grandes inovações em relação ao período anterior.

O Procedimento de denúncia, através do qual ONGs e indivíduos podem denunciar violações aos direitos humanos ocorridas em qualquer lugar do mundo e sob qualquer circunstância, foi instituído desde que: não tenha motivação política manifesta; seja especificado o direito que está sendo violado; não contenha linguagem abusiva; ser submetida por vítima ou grupo defensor da vítima; não ter como base unicamente relatórios divulgados pela mídia; não se tratar de um caso que já esteja sendo resolvido por órgãos ou procedimentos especiais da ONU; somente ser denunciado após os recursos internos terem sido ineficientes.

Todos os instrumentos citados são indícios da constituição de um sistema internacional de direitos humanos, que conta com a participação de uma série de países que, através de representantes, assumem a responsabilidade de promover os direitos humanos nos diferentes países. Diante disso, o pressuposto de que tais direitos são princípios responsáveis por garantir a todos os seres humanos uma vida digna não é considerado válido por muitos teóricos que discutiram a dimensão dos direitos humanos num contexto marcado pelo pluralismo cultural. O debate envolvendo o universalismo e o relativismo cultural aponta para os problemas relativos a ideia de universalização dos direitos humanos, oferecendo respostas na tentativa de solucionar este dilema.

A proposição relacionada ao universalismo tem sua raiz teórica ligada ao pensamento liberal. De acordo com Morrice (2000, apud BRAGA, 2007, p. 144), o indivíduo teria uma essência, uma virtude que seria anterior à sociedade, o compreendendo como uma espécie de abstração, já que o desenvolvimento de seu ser não teria vínculo com o contexto histórico e social em que está inserido. Os liberais estimam o indivíduo em detrimento do social, do coletivo, atentando para a liberdade de cada um em relação as suas escolhas. Desse modo, o indivíduo é concebido como sendo anterior à sociedade e, independente do lugar em que ele se encontra, tendo em vista o princípio da igualdade, surge a necessidade de elaboração e defesa de princípios que sejam universalmente válidos.

Já para os teóricos do relativismo cultural, a sociedade precede o indivíduo, não sendo possível conceber o homem como um "... ser abstrato, essencial, inexistente...". Assim, de acordo com Morrice (2000, apud BRAGA, 2007, p.145), haveria a necessidade de considerar determinadas características que são parte da composição do indivíduo como a história, cultura, valores e princípios comuns construídos a partir de uma relação espacial e temporal. A existência do indivíduo, assim, não seria o resultado de atributos próprios a sua essência, mas o resultado da existência concreta de cada ser em relação ao contexto cultural, histórico, geográfico, ideológico e valorativo em que se encontra inserido. O relativismo cultural utiliza tais preceitos teóricos como referência, compreendendo as diferenças e negando a possibilidade de interferências que sejam externas a um determinado contexto sociocultural.

Assim, quando tratamos dos direitos humanos, a possibilidade de existirem princípios, valores e normas com validade universal é posta em discussão. Conforme colocado por

Peixoto (2007), a partir do estabelecimento de um sistema internacional, que através de uma série de acordos e documentos criam normas e direitos de alcance universal, haveria a possibilidade de tais padrões éticos serem promovidos num mundo caracterizado pela pluralidade de culturas ou, por traz dos esforços de universalização dos direitos humanos, estaria o ocidente tentando impor suas próprias crenças?

Uma crítica que geralmente é feita contra a adoção de princípios éticos universais recai na ideia de que tal processo levaria a uma “... nivelação inaceitável do comportamento social...” (ROCHA, 2000, p.60), já que deixaria de considerar dados importantes da realidade que são vivenciados por povos e culturas específicas. Outra crítica relaciona o universalismo a uma postura etnocêntrica, já que a eleição de normas e valores como sendo universais e verdadeiros desconsideraria a legitimidade de princípios éticos inerentes a determinados contextos culturais que, em muitos casos, considera os direitos e garantias presentes na Declaração Universal de 1948 como sendo incompreensíveis.

Para Rocha (2000), contudo, o etnocentrismo se revelaria mais na postura do relativismo cultural e ético. O próprio Touraine (1995, apud ROCHA, 2000, p. 61) afirmara que a defesa de minorias e seus direitos, que poderia, *a priori*, ser semelhante a uma manifestação de multiculturalismo, pode conduzir a um comunitarismo fechado e indiferente à “coexistência com culturas diferentes” se aproximando, assim, do etnocentrismo. Sendo assim, o que estaria em questão não seria a existência de princípios éticos universais, mas se deve existir um único modelo de globalização que compreenda toda a humanidade.

O contato entre diferentes culturas, que é um dos principais fatores responsáveis pela ocorrência de conflitos morais, seria o resultado de normas e valores característicos de determinados contextos sociais que teriam validade universal. Para o filósofo e sociólogo Jürgen Habermas (1995), no contexto da globalização, os elementos de junção do Estado nacional seriam aqueles relacionados à nação dos cidadãos, que se estabeleceria através da vontade política e do direito positivo, expandindo sistemas de seguridade social e implementando políticas de igualdade de oportunidades. Outro elo a ser estabelecido, tem relação com o imaginário, a tradição, a língua e a história de um determinado povo, que poderia contribuir para a ampliação da cidadania. Habermas questiona se, diante do multiculturalismo, existiria um elemento de junção entre a nação dos cidadãos, que emana da

vontade política e do direito positivo, e a nação de um povo, que é relacionada ao imaginário, a tradição.

Quanto ao modo como o republicanismo deveria compreender a questão da globalização e do multiculturalismo, o autor em questão aponta para um processo de integração nacional que seja compreendido como um processo democrático, que leve à integração nacional sem a presença de uma cultura dominadora. Assim, haveria a necessidade de se estabelecer uma espécie de cultura política. A coesão de uma sociedade multicultural²¹ se daria na medida em que todos os cidadãos pudessem vivenciar seus direitos de cidadania, que deveriam ser universais (compreender a totalidade dos indivíduos) e indivisíveis (considerar direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais com o mesmo grau de importância).

No entanto, o que estaria em questão não seria o multiculturalismo, mas sim o interculturalismo, compreendido como “... um universalismo que respeite as particularidades e se baseie na interação, na troca, fazendo do diálogo intercultural o processo pelo qual se avançará ainda mais na proteção e efetividade dos direitos humanos ...“(PEIXOTO, 2007, p.13). Valores típicos de uma determinada cultura não são capazes de constituírem um valor ético, de modo que quando o que está em questão é a elaboração de “... valores universais e unificadores da espécie humana, concerne diretamente uma ‘ética mínima’, isto é, um mínimo de valores transculturais...” (ROCHA, 2000, p. 62).

O debate envolvendo o multiculturalismo remete ao passado. O comunitarismo, compreendido enquanto uma corrente que remonta à década de 1980, teria empreendido uma série de debates com o liberalismo e com o liberalismo igualitário. O reencontro entre as duas posições, conforme colocado por Rocha (2000), retoma as posições já defendidas por Kant e Hegel. Kant atentava para a existência de proposições que seriam universais, ultrapassando preceitos inerentes a realidades culturais específicas. Hegel, em contrapartida, atribuía grande importância à integração do indivíduo no contexto comunitário em que ele está inserido. Somente assim poderia o indivíduo realizar-se plenamente enquanto ser humano.

A referência teórica utilizada pelo comunitarismo, que inclui a fenomenologia

²¹Para Boaventura de Sousa Santos (1997) “... o multiculturalismo [...] é pré-condição de uma relação equilibrada e mutuamente potenciadora entre a competência global e a legitimidade local, que constituem os dois atributos de uma política contra-hegemônica de direitos humanos no nosso tempo ...” (SANTOS, 1997, p. 9)

hermenêutica, como a de Gadamer²² e de Heidegger²³, assume o conhecimento como circular sendo que, o fenômeno da compreensão se desenvolve a partir de um processo retroativo, que assumiria a forma de um conhecimento em espiral. Nesse caso, a linguagem não seria somente o meio em que se dá a comunicação, seria também um instrumento de comunicação, que revela a pertença e o lugar onde está inserido o indivíduo no mundo. Em relação à tradição, esta não significaria a simples submissão em relação ao passado, mas sim, a possibilidade de reinventar o presente e o futuro com base no modo como “... cada cultura aplica à sua época a tradição que o constitui, por uma ‘fusão de horizontes (*Horizontverschmelzung*) entre cada uma das perspectivas...” (ROCHA, 2000).

Quanto à demarcação dos “valores universais”, estes seriam constituídos com base na ideia de imparcialidade e consequências. O primeiro, através de um suposto estado de natureza ou de uma razão com validade universal, empreende uma busca dos princípios de justiça que pautariam elaborações direitos universais. Já a ideia de consequência coloca em questão a validade de certos valores, como os relacionados ao mundo ocidental, que atentam para o debate do progresso social enquanto algo a ser implementado. No entanto, tendo em vista o modo como o progresso foi concebido, como justificar duas guerras mundiais, a ameaça de armas de destruição em massa, os desastres ecológicos que estiveram e estão presentes no mundo ocidental?

Desse modo, a ideia de progresso é ambígua, na medida em que pode ser compreendida de várias maneiras. O sentido do progresso não teria apenas implicações morais ou econômicas e técnicas. O fato de não concebermos a história como sendo teleológica e a possibilidade de conhecermos nosso passado, teria nos permitido negar a ideia de progresso e também rejeitar formas de relativismo radical, “... que torna impossível qualquer juízo de valor...” (ROCHA, 2000, p. 66).

O comunitarismo, que prioriza a comunidade, a identidade história relacionada ao indivíduo, nega a existência de princípios morais que tenham validade universal. Para esta

²²Hans-Georg Gadamer (1900-2002) foi um filósofo alemão considerado como um dos maiores expoentes da hermenêutica filosófica. Sua obra de maior impacto foi *Verdade e Método*, de 1960.

²³“... MARTIN HEIDEGGER, filósofo alemão, nasceu em MessKirch (Grãoducado de Baden), em 1889 e morreu em maio de 1976, em Freiburg-im-Breisgau. Sua formação filosófica foi adquirida na Universidade de Freiburg-im-Breisgau, onde estudou com Edmund Husserl (1859-1938), criador do método fenomenológico, e com Heinrich Rickert (1863-1936), culturalista neokantiano que se preocupava com a fundamentação metodológica da história...” (CHAUÍ, 2005, p. 5).

corrente de pensamento, a comunidade exerce um papel essencial para o desenvolvimento pleno do indivíduo. Influenciada pelo romantismo e as filosofias da história²⁴ do século XVIII, a teoria é uma das principais referências utilizadas para a discussão acerca dos direitos humanos e o princípio de universalidade, que desde 1948, ano em que foi decretada a Declaração Universal, se apresenta como ideal a ser cumprido.

O princípio da universalidade dos direitos humanos, considerado inútil pelos comunitaristas, não serviria como base de união para a humanidade. Não haveria uma única razão humana – “... como queriam os Ilustrados –, mas tantas razões quantos projectos que ocorram; mais ainda: nenhuma cultura tem autoridade para se arrogar como garantia da verdade ou da razão; basta, pois, que haja projectos capazes de criar ‘comunidades’: a única ética então possível é a ‘comunitária’ ...” (ROCHA, 2000, p.67).

Assim, a noção de uma religião civil é apresentada como uma alternativa frente ao processo de privatização das crenças, da falta de ideologias consistentes e da secularização religiosa. Se a religião deixa de ser um aspecto cultural agregador, o estímulo a constituição de uma religião civil, resgatando uma ideia já apresentada por Jean Jacques Rousseau, é colocada como uma saída frente aos dilemas colocados em relação a proposta de universalização dos direitos humanos.

Diante da possibilidade de grupos ou indivíduos que não compartilham um mesmo conjunto de valores professados pela maioria terem suas liberdades tolhidas, no contexto de uma determinada comunidade, é um aspecto geralmente levantado contra o comunitarismo. Contudo, deve-se ter em mente que, no contexto do multiculturalismo, estaria em questão não apenas distinções, mas direitos, sendo que a ideia de multiculturalismo atenta para a preservação da diversidade. Além disso, a preservação da cultura de uma sociedade tem relação com o bem-estar de seus membros, não significando simplesmente uma atividade que visa conservar e tornar a cultura um fóssil, voltado para a contemplação nostálgica e inútil para seus membros (ROCHA, 2000).

Outro argumento em defesa do comunitarismo trata da relação dos valores morais com o contexto social e cultural onde é aplicado. O significado das concepções normativas é significativo para uma sociedade expressando um conceito de vida justa e de identidade

²⁴ROCHA, Acílio da Silva Estanqueiro. Relativismo Cultural versus Universalismo Ético.

peçoal dos seres humanos, que mantêm relação com a “ética substancial” e com o “espírito objetivo” de uma determinada comunidade. Assim, certas regras, que seriam o resultado de uma autocompreensão ético-política de uma sociedade, quando aplicadas em realidades culturais diferentes, acabam se tornando irrelevantes. Uma crítica semelhante já havia sido feita por Hegel acerca do imperativo categórico kantiano, que, de acordo com o autor, expressaria um dever impotente e abstrato.

Assim, a questão da universalidade dos direitos humanos traz à tona a discussão sobre o modo como é concebida a ideia de justiça. Uma importante contribuição nesse sentido foi a teoria desenvolvida por John Rawls que buscou, através da sua teoria, discorrer acerca do modo como podemos chegar a um entendimento comum sobre o que é justo.

2.4 O conceito de justiça em John Rawls

Pensando no modo como John Rawls concebe a constituição do Estado, haveria princípios que seriam firmados, conforme a ideia de contrato social elaborada por Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632-1704) e Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), entre os indivíduos. De acordo com o que fora estabelecido, no contexto da igualdade como equidade, todos, sob o véu da ignorância, decidiriam acerca dos princípios de justiça que serão a base para a elaboração da sociedade. Desse modo, ficaria “... excluído o conhecimento dessas contingências que criam disparidades entre os homens e permitem que eles se orientem pelos seus preconceitos. Desse modo chega-se ao véu da ignorância de maneira natural...” (RAWLS, 2000, p.21).

Sob o véu da ignorância, as pessoas seriam impedidas de conhecerem determinados aspectos de suas próprias vidas, como sua posição social e seus talentos naturais. (BARRY²⁵, 1992). Tal desconhecimento seria necessário na medida em que impediria aos indivíduos adotarem princípios em benefício próprio, o que tornaria a ideia de justiça como equidade insustentável no momento em que, através de um contrato social, seriam firmados os princípios e normas que serão a base constitutiva de uma determinada sociedade.

²⁵BARRY, Brian. Derechos humanos, individualismo y escepticismo. **Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho**, n. 11, p. 219-231, 1992.

Sob o véu da ignorância serão escolhidos quais princípios de justiça formarão uma concepção de justiça. Tal concepção de justiça conduzirá a constituição de uma determinada sociedade, com a elaboração de uma constituição feita sob os cuidados de um corpo legislativo, eleito pelos indivíduos.

A estrutura básica da sociedade seria o “modo como as instituições sociais mais importantes distribuem os direitos e deveres fundamentais e determinam a divisão de vantagens provenientes da cooperação social” (BUENO, 2010, p.667). Quanto às instituições políticas mais importantes, Rawls:

[...]remete à constituição política de uma sociedade, a qual deve ser alvo de atenção por parte das instituições, devendo estimular que os cidadãos reinterpretem continuamente suas concepções abrangentes de justiça à luz daquela concepção política de justiça já elaborada na posição original pelas partes deliberantes racionais. Esta constituição política mantém estritos laços com as principais instituições econômicas e sociais que regem a sociedade (BUENO, 2010, 677).

Ao discorrer acerca dos princípios de justiça, Rawls faz de modo com que liberdade e igualdade caminhem juntas. Para o autor, a liberdade se consolidaria quando todos os membros da sociedade passem a tolerar o outro em prol de determinados princípios, que foram firmados sob o véu da ignorância. Desse modo, o indivíduo passaria a tolerar diferentes concepções de vida, desde que tal concepção não viole o conceito de justiça já estabelecido na posição inicial.

Quanto a igualdade, os arranjos institucionais seriam os principais responsáveis em promovê-la. A igualdade envolve questões relacionadas às oportunidades proporcionadas pelas instituições que ficariam, de certo modo, responsáveis por combater todos os fatores que geram desigualdade em prol da igualdade equitativa de oportunidade, harmonizando igualdades com talentos e prevalecendo o justo sobre o bom sendo atributo das instituições sociais mais importantes distribuir direitos e deveres.

A justiça como equidade, compreendida com base na concepção da sociedade como sendo um sistema de cooperação envolvendo pessoas livres e iguais, prevê que cada sistema cooperativo tem uma concepção de justiça como base para a constituição de leis e normas. A coesão social – e o fato dos indivíduos serem leais às instituições que compõem uma sociedade – não significa que todos estejam de acordo com a concepção de bem estabelecida. Sendo assim, apesar de muitos membros da sociedade não concordarem com a concepção de bem vigente, todos concordaram e aceitaram previamente uma determinada concepção de justiça, que é a base a partir da qual derivam as concepções de bem que são possíveis que foram previamente escolhidas no momento em que fora firmado o contrato social rawlsiano.

Cabe ressaltar, conforme nos lembrou Rocha (2000), que é a partir de uma estrutura básica justa, e de suas instituições fundamentais, que emanam as concepções do bem. O “... conceito de justiça é independente do conceito de bem, e anterior a ele, no sentido de que seus princípios limitam as concepções do bem que são permissíveis...” (RAWLS²⁶, 1992, p. 56). Para o autor, a unidade social é possível tendo em vista as condições históricas de uma sociedade democrática, fazendo referência à ideia intuitiva básica acerca do modo como cooperação social é concebida. Tal ideia básica seria parte integrante da cultura política, que levaria a uma concepção pública de justiça com base na unidade do princípio cooperativo relativo às sociedades. (RAWLS, 1992).

A possibilidade de uma concepção de justiça com validade universal, abrangendo um conjunto significativo de sociedades e suas respectivas culturas, torna-se possível com base na teoria de Rawls. Contudo, como conceber o caráter universal da justiça partindo do princípio teórico que concebe a elaboração de uma ordem jurídica e social independente de uma fundamentação filosófica que, através de um “consenso sobreponível”, conduziria a uma concepção de justiça que não deixa de estar relacionada com uma determinada fundamentação filosófica, pois, ao longo do processo do “consenso sobreponível”, posições inerentes aos indivíduos serão utilizadas como referência, lembrando que tais opiniões mantêm uma intensa relação com determinadas culturas.

²⁶Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451992000100003&script=sci_arttext. Acesso em: 09 Fev de 2015.

De acordo com os comunitaristas, haveria certas limitações na posição teórica defendida por Rawls. A primazia da justiça como ideal regulador de uma sociedade seria um dos pontos problemáticos, segundo Michael Sandel (apud ROCHA, 2000, p. 70), do liberalismo rawlsiano. Como comprovar que a justiça irá adquirir, no contexto da posição original, cujos indivíduos estarão cobertos pelo véu da ignorância, prioridade em detrimento de outros valores e virtudes que poderiam ser a base de constituição de uma determinada sociedade? Sandel também atenta para a preponderância do bom sobre o justo. Para o autor, o liberalismo, que enfatiza o justo sobre o bom, conduziria a posições nada reais. A centralidade relacionada à noção do “eu” apontaria para um indivíduo descontextualizado, supraempírico, puro de agir e de posses e débil (ROCHA, 2000, p. 71).

Seria pouco provável se alcançar um “consenso sobreponível” quando a constituição deste consenso estiver relacionada a um contexto intercultural, a nível global. Rorty e Rawls, de acordo com Rocha (2000), são liberais que negam a presença de uma fundamentação filosófica da justiça intercultural. Ao tratar do “direito dos povos”, Rawls sustenta a possibilidade de “consenso sobreponível” intercultural desde que as diferentes sociedades sejam bem-ordenadas. Assim, independentemente de serem liberais ou não liberais, se as sociedades aceitarem três importantes requisitos podem, de acordo com o autor, ser consideradas “bem-ordenadas”.

O primeiro requisito concebe que as sociedades devem ser pacíficas, sem pretensões expansionistas. Já o segundo requisito, trata da importância da comunidade conferir legitimidade ao seu sistema judiciário. O terceiro e último requisito atenta para a necessidade dos povos aceitarem os direitos humanos. Caso um país respeite e cumpra tais pré-requisitos é classificado como sendo bem-ordenado, conferindo a possibilidade de se estabelecer um consenso sobreponível intercultural, legitimando o caráter universal relacionado a determinados acordos e tratados internacionais, como os direitos humanos, por exemplo.

No entanto, como atribuir um caráter justo a normas que envolvem diferentes culturas? Uma das respostas possíveis diz que se a norma for boa para todos os que são afetados por ela, pode ser considerada justa. Na busca de argumentos racionais, “... é dificilmente superável a asserção de que são justas as normas que favorecem interesses universalizáveis; se é difícil aferir que interesses são universalizáveis, o diálogo intercultural

torna-se uma exigência *a priori* da razão impura...” (ROCHA, 2000, p. 80). Assim, o mínimo de justiça que necessitamos é aquele que possibilita aos interlocutores dialogar enquanto iguais.

As críticas que os comunitaristas realizam ao liberalismo atentam principalmente para os teóricos que defendem o liberalismo igualitário, tal como Rawls. Os comunitaristas atestam para os direitos do indivíduo, para a prioridade do “eu” sobre os fins, e para a prioridade do justo sobre o bom, demonstrando uma clara influência do filósofo moderno Immanuel Kant (1724-1804) no conjunto de suas afirmações.

Já os partidários do liberalismo afirmam que o erro dos comunitaristas estaria relacionado ao modo como eles criticam a ideia relacionada às liberdades individuais, com foco no indivíduo. Aos comunitaristas acaba passando despercebido que, apesar de o foco estar no indivíduo, outras possibilidades e planos de vida possíveis estão presentes num projeto de sociedade liberal, sendo seus princípios implícitos e necessários para a realização de qualquer projeto de vida possível.

A diversidade de culturas que compõe a humanidade acaba por conduzir ao questionamento relacionado à universalidade dos direitos humanos. Uma tentativa de resposta possível ressalta que haveria valores éticos universais assim como existem particularidades e idiosincrasias que merecem ser respeitados na medida em que são importantes para uma determinada cultura. Assim, haveria a necessidade de se precisar essa cobrança de universalidade (ROCHA, 2000, p. 80).

Homens e mulheres, de uma determinada cultura, mantêm uma íntima relação com os valores éticos que lhes são ensinados ao longo do seu processo de socialização primária e secundária²⁷. Através de um conjunto de normas e valores, será formado um indivíduo enquanto parte de uma determinada cultura. A criação de leis ocorreria em concordância com princípios e valores imanentes a essa cultura sendo que, devido ao caráter dinâmico de qualquer sociedade, são comuns situações em que se reivindicam mudanças em certas leis que compõem sua estrutura legal.

Uma questão que se coloca tem relação com o estabelecimento de “absolutos éticos”.

²⁷O conceito de socialização primária e socialização secundária são concebidos com base na interpretação realizadas por: BERGER, Peter e LUCKMANN, Thomas: “**A Construção Social da Realidade: tratado de sociologia do conhecimento**”, trad. Floriano Fernandes, Rio de Janeiro, editora Vozes, 1978, 4ª edição, 247 pp

Quando está em questão a existência de um conjunto de leis, que tratam de direitos voltados a pessoas de todo o planeta, a questão ética assume importância na medida em que tem relação com a justiça, com os princípios, condições e conteúdos sujeitos a definir uma sociedade justa (ROCHA, 2000). O pressuposto de que a justiça é um bem transcultural é relevante na medida em que se reconhece seu papel de promover o respeito à dignidade e à integridade humana, atentando contra situações de dominação e de violência contra grupos e indivíduos.

Direitos relacionados à dignidade humana foram estabelecidos ao longo da história, como direitos relativos à educação, à liberdade de expressão, à igualdade de oportunidades, à igualdade civil e à luta contra o preconceito racial e sexual, o direito das crianças e adolescentes, o direito dos idosos etc. Vários acordos e tratados internacionais foram firmados com o propósito de tornar tais leis parte integrante das mais diversas constituições elaboradas pelos países. No Brasil, o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) é um exemplo da tentativa de promover direitos com base em uma série de acordos e tratados internacionais com os quais o Brasil é signatário.

Com base na ideia de universalismo cultural, a manutenção de uma determinada cultura terá aceitação ética desde que não confronte princípios inerentes ao conceito de justiça previamente estabelecido. Desse modo, uma cultura que promova o desrespeito em relação às mulheres, aos idosos, ou a qualquer grupo específico, não seria digna de reconhecimento de nações, povos e indivíduos. "... Uma coisa é justiça ou a dignidade da pessoa, que não podem construir-se sem respeitar certos princípios universais, e outra os costumes que respondem a necessidades, interesses ou circunstâncias múltiplas não universalizáveis ..." (ROCHA, 2000, p. 82).

Torna-se importante a distinção entre bens que são universalizáveis e bens relativos a contextos culturais específicos. Governos tiranos e a fome, por exemplo, devem ser combatidos independentemente do local onde se encontram; já aqueles bens, que não atentam contra os direitos fundamentais de homens e mulheres, e que visam à felicidade individual, podem ser promovidos sem restrições.

Apesar do estabelecimento de critérios que estipulam uma noção de justiça, que possa ser aplicada universalmente, posições relativistas encaram com restrições a eficácia de tais pressupostos. O estabelecimento de uma demarcação entre justiça e felicidade não seria tão

preciso quanto supõe a teoria de viés universalista. Além disso, a concepção do que é justo teria passado por um processo de ampliação ao longo da história. O terceiro aspecto envolve a prioridade da justiça e as possibilidades de promovê-la com base na preservação de peculiaridades culturais.

Ao se estipular os direitos que seriam primordiais para o indivíduo, qualquer tentativa de restringi-los se configura como sendo ilegítima, já que contradiz o próprio conceito de justiça. Às autoridades nacionais, caberia proporcionar a todos aqueles direitos considerados essenciais, sendo este um dever de homogeneização. Sendo assim, uma sociedade cuja população não tem acesso aos direitos presentes na Declaração Universal dos Direitos Humanos, passa a ser considerada uma sociedade que não é bem-ordenada.

No caso de comunidades, como as indígenas, por exemplo, seus representantes ficariam incumbidos de informar a todos os membros acerca do princípio da homogeneidade, cabendo a eles aceitar este princípio ou aderir ao “imperativo da dinamização”, que seria aspirar “... a uma reiteração obsoleta de formas de vida que dificultam a participação no desenvolvimento geral da humanidade. A posição comunitarista, se é coerente, conduz fatalmente à defesa do status quo – qualquer que este seja – e é, portanto, conservadora por definição...” (ROCHA, 2000, p. 83).

É importante ressaltar que, diante da possibilidade de homogeneização e do imperativo da dinamização, problemas não deixarão de estar presentes. Certas obrigações, imanentes ao princípio de homogeneização, podem levar a imposição de determinados preceitos que contrarie decisões pessoais ou familiares. As revoluções democráticas, ocorridas em vários países do ocidente, levaram a transformações de sociedades e seus diversos regimes legais. Estas sociedades, com base na ideia de igualdade dos cidadãos em relação a um conjunto de direitos, tornaram-se mais racionais.

No entanto, o princípio de homogeneização não significaria um processo de assimilação, entendido como sendo o “... desaparecimento total da cultura de origem de um grupo e na interiorização completa da cultura do grupo dominante...” (CUCHE, 1999, p. 116), mas sim um processo em que os membros de uma sociedade têm acesso a um conjunto de direitos e garantias relacionadas à satisfação de suas necessidades básicas, como nos atesta Rocha (2000). Desse modo, o princípio da homogeneização seria equivalente com diversidade

de culturas.

Ao se aplicar o princípio de homogeneização todos os membros de uma determinada sociedade passariam a contar com um conjunto de bens básicos. Mesmo os grupos étnicos, na medida em que aceitam tal princípio ético, devem estar dispostos a abrir mão de regras ou comportamentos que possam contribuir para aumentar sua vulnerabilidade. Assim, é importante trazer à discussão a questão relacionada aos limites que são eticamente impostos.

A proposta relativa ao universalismo cultural conta com três princípios básicos:

1. Rejeitar o relativismo cultural e aceitar o pressuposto de que existem direitos com validade universal;
2. Aceitar o valor do indivíduo enquanto agente moral e rejeição do comunitarismo;
3. Negação do caráter sagrado das formas de vida comunitárias, abrindo a possibilidade de superação com base numa atitude crítica em relação ao conjunto de normas e comportamentos vigentes em uma comunidade.

O universalismo defende também os seguintes pontos: os diferentes valores só podem ser realizados no contexto de uma determinada cultura; além do direito positivo, as culturas também contam com uma moral crítica; o fato das culturas estabelecerem uma comunicação sugere a existência de preceitos racionais; o fato de haver comunicação entre diferentes culturas oferece condições para o surgimento de valores transculturais, que seriam reconhecidos e aceitos por diferentes culturas.

Diante das duas posições, tanto o relativismo cultural quanto o universalismo, caso sejam levados ao extremo, teriam consequências problemáticas. No caso do relativismo cultural, o isolamento de uma cultura impediria sua comunicação com outros povos, o que conduziria a uma espécie de obscurantismo. Quanto ao universalismo, todas as culturas, segundo Rocha (2000), tendem a um ideal universalista. Contudo, tal universalização, se não for pautada por uma “índole democrática”, partindo de um modelo de “universalização dialética”, pode levar, como as guerras e os totalitarismos do século XX, “aos desvios mais monstruosos”.

O estabelecimento de um “diálogo intercultural” é apresentado como possibilidade para tratar da questão relacionada ao constante contato entre diferentes culturas que ocorre no

contexto da globalização. Compreender uma cultura diferente pode nos conduzir a uma postura etnocêntrica, ou seja, a uma postura na qual avaliamos outros povos a partir da nossa própria cultura. O etnocentrismo seria a crença da superioridade de uma cultura em detrimento de outras.

No entanto, não existiria incompatibilidade em julgarmos outra cultura com base em nossos valores e razões. Compreender o outro envolve considerá-lo como sendo parte de um mundo distinto do nosso, que contém suas próprias regras, normas e preceitos. Assim, desde que o outro seja respeitado enquanto sujeito de sua própria cultura, e que não lhe seja imposto nenhum preceito moral que não seja condizente com sua noção de mundo, abriremos a possibilidade de estabelecermos um diálogo intercultural.

O relativismo cultural, que compreende a moral de uma cultura como sendo seus usos e costumes, estabelecidos socialmente através da educação e das tradições, parece não considerar que seus membros, em diversas situações, negam elementos que compõe o repertório moral de uma determinada cultura. A presença de uma crítica moral aponta para a ideia de que toda "... cultura apresenta uma tensão constante entre os ideais projectados não realizados e os valores reiterados dia após dia ..." (ROCHA, 2000, p. 87).

De acordo com as teorias que tratam da ética discursiva, quando se tenta convencer alguém, argumentos são utilizados para entre dois ou mais sujeitos. Desse modo, para que possa haver diálogo, há a necessidade de existir uma base comum mínima que seja compartilhada entre aqueles que estão dialogando.

O filósofo canadense Charles Taylor, expoente do comunitarismo, afirma que uma sociedade caracterizada pelo seu caráter coletivo, pode ser liberal. Na medida em que aqueles membros que discordam dos ideais vigentes na comunidade sejam considerados como membros desta, e que seus direitos e garantias fundamentais sejam promovidos, teremos, de acordo com o autor, uma sociedade com traços liberais.

Diante do debate que envolve a comunidade, o coletivo em detrimento dos valores focados no indivíduo e na sua liberdade, são cabíveis algumas considerações. Apesar do foco no indivíduo, a ideia kantiana, que propunha que a ação do homem deve ter como base a humanidade, não como sendo um meio, mas como um fim em si mesmo, pressupõe a existência de preceitos éticos relacionados à dignidade humana. Tais preceitos, ao contrário do

que supõe Habermas, que atenta para a ideia de que estes preceitos são constituídos a partir de um consenso, obtido mediante um diálogo racional, seriam aqueles que contrariem valores relacionados à dignidade humana.

Assim, ao contrário do relativismo cultural, a ideia de pluralismo cultural pressupõe a existência de várias culturas sendo que, cada uma adiciona um elemento que contribui para enriquecer o conjunto da humanidade. O pluralismo cultural também concebe a ideia de coexistência pacífica entre as diferentes culturas sendo que, mesmo diante de tentativas de se estabelecer uma cultura de massa, homogeneizando usos e costumes, haveria, de acordo com Rocha (2000), um conjunto de povos que reivindicam autonomia e reconhecimento de suas particularidades buscando unir o global e o local de modo que não ocorra a exclusão de indivíduos.

Além dos autores considerados, o sociólogo Boaventura de Sousa Santos tem empreendido diversas reflexões acerca do multiculturalismo e dos direitos humanos. Será considerada, no item a seguir, uma breve exposição de sua concepção acerca do assunto.

2.5 Boaventura de Sousa Santos e a concepção multicultural dos direitos humanos

O potencial emancipador dos direitos humanos é analisado por Boaventura de Sousa Santos como sendo a chave para compreendermos a crise com que se defronta atualmente a modernidade ocidental. Elaborado para ser parte integrante da política da guerra fria, os direitos humanos foram descartados pelas forças progressistas, que preferiam a revolução visando instaurar o socialismo como sendo o melhor caminho para a superação das desigualdades sociais.

No entanto, com a crise do socialismo enquanto caminho para a emancipação humana, aquelas mesmas forças progressistas, que outrora negavam os direitos humanos enquanto via de emancipação, agora recorrem a tais direitos para “reinventar a linguagem da emancipação”. Assim, os direitos humanos e seu papel enquanto ideal emancipador serão considerados, pelo autor em questão, como um elemento-chave para compreendermos o paradigma da modernidade.

O paradigma da modernidade contaria com três tensões dialéticas:

1. A tensão entre regulação social e emancipação social: a possibilidade de uma revolução socialista no contexto da guerra fria era uma alternativa ao Estado regulador. "...as crises de regulação social suscitavam o fortalecimento das políticas emancipatórias..." (SANTOS, 1997, p. 106). No entanto, a crise das políticas emancipatórias e a crise do Estado regulador, representada pela desconstrução do Estado regulador do Estado Providência, são "...simultâneas e alimentam-se uma na outra..." (SANTOS, 1997, p. 106). Os direitos humanos estariam amarrados a uma dupla crise: a da política emancipadora e a da política reguladora.
2. A dialética entre o Estado e a sociedade civil: a ideia do Estado moderno como mínimo é contestada pelo autor. O Estado moderno seria maximalista já que, através da criação de leis e regulamentações, criaria seu outro, ou seja, a sociedade civil. Os direitos humanos civis e políticos foram reivindicados no sentido de proteger o indivíduo das violações de direitos cometidas pelo Estado. Os direitos sociais, culturais e econômicos atribuem ao Estado a função de garanti-los.
3. A tensão entre Estado-nação e globalização: as relações entre Estados foram historicamente pautadas por regras sutis, anárquicas. Com a globalização a dúvida que surge está relacionada a pretensão de conceber os direitos humanos, ou até mesmo a emancipação social, considerados numa perspectiva global. Os direitos humanos, que não deixam de ser uma política cultural, teriam a capacidade de serem globais e locais?

O fenômeno da globalização, definido como globalizações "... são, de fato, conjuntos diferenciados de relações sociais; diferentes conjuntos de relações sociais dão origem a diferentes fenômenos de globalização..." (SANTOS, 1997, p.107). Assim, a globalização seria um processo que ocorre quando um elemento local passa a estender sua influência em âmbito global.

A ideia de que no contexto da globalização os fenômenos são difundidos rapidamente ao redor do globo, a compressão espaço-tempo não pode ser analisada de forma independente às formas de poder que tratam da mobilidade espacial e temporal. A compressão tempo-espaço é realizada principalmente pelas grandes empresas capitalistas transnacionais, que têm o poder de realizá-la a seu favor. Trabalhadores migrantes e refugiados estariam entre os que não exercem qualquer controle sobre a compressão tempo-espaço. Os turistas, situados entre

os executivos das transnacionais e os trabalhadores migrantes, representariam uma terceira forma de compressão tempo-espço.

O termo globalizações, desse modo, expressaria melhor as assimetrias inerentes ao conceito de globalização. Quanto aos diferentes modos de produção da globalização, Boaventura de Sousa Santos (1997) ressalta quatro formas: o localismo globalizado, o globalismo localizado, o cosmopolitismo e o patrimônio comum da humanidade.

O primeiro faz referência a um fenômeno local que é globalizado com sucesso, como o *fast food* americano e sua música popular. O segundo faz referência ao impacto de práticas transnacionais no âmbito local, tais como o desflorestamento e o impacto da agricultura de exportação sobre a agricultura de subsistência. A terceira forma envolve grupos que se organizam em prol de interesses comuns no âmbito transnacional, como o movimento feminista ou o de defesa dos direitos humanos. O quarto e último item está relacionado à preservação da natureza, do meio ambiente e a importância que temas como a camada de ozônio ou o aumento da temperatura global exercem no contexto global.

Quanto aos direitos humanos, eles podem ser expressos pela ideia de globalização hegemônica e globalização contra-hegemônica. Para o autor, os direitos humanos como sendo direitos universais operam no sentido de um localismo globalizado, de cima para baixo, de forma hegemônica. Para que os direitos humanos possam ser estabelecidos como cosmopolitismo ou como globalização contra-hegemônica, de baixo para cima, deve-se considerá-los numa perspectiva multicultural.

Para o sociólogo português, a ideia de hermenêutica diatópica:

... baseia-se na ideia de que os *topoi* de uma dada cultura, por mais fortes que sejam, são tão incompletos quanto a própria cultura a que pertencem [...] O objetivo da hermenêutica diatópica não é, porém, atingir a completude – um objetivo inatingível – mas, pelo contrário, apiar ao máximo a consciência de incompletude mútua através de um diálogo que se desenrola, por assim dizer, com um pé numa cultura e outro, noutra. (SANTOS, 1997, p. 116).

Assim, o estabelecimento de um diálogo entre as culturas e o estabelecimento de uma “hermenêutica diatópica” seriam pré-condição para promover a relação entre o global e o local, considerando a “competência global” e a “legitimidade local”. Os direitos humanos e sua pretensão de ser universal esbarram, muitas vezes, com a lógica de determinadas culturas. Todas as culturas, segundo o autor, tendem a considerar seus valores como sendo superiores, mas somente a cultura ocidental os formulam de modo universal. Outro ponto é que os direitos humanos, no período após a Segunda Guerra Mundial, buscavam atender aos interesses econômicos e geopolíticos dos países capitalistas hegemônicos.

No ano de 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos foi elaborada sem a participação da maioria dos povos. Direitos como a autodeterminação dos povos foram restringidos aos países subordinados ao colonialismo europeu. Atualmente, em contrapartida, muitas pessoas, grupos, ONGs ao redor do mundo lutam tendo como referência os direitos humanos, buscando questionar as desigualdades inerentes ao modo de produção capitalista sendo, portanto, um movimento contra hegemônico.

Deve-se ressaltar que um dos pontos essenciais da política emancipatória de nosso tempo consiste em transformar o discurso e a prática dos direitos humanos num projeto multicultural, cosmopolita em detrimento do localismo globalizado, de uma globalização hegemônica. As principais premissas para empreender tal transformação envolvem a superação do debate universalismo e relativismo cultural: mesmo sendo relativas, as culturas aspiram valores universais. Sobre o universalismo, deve-se dar ênfase ao diálogo entre culturas em relação a questões e problemas em comum às diferentes culturas.

O segundo ponto trata da ideia de que todas as culturas possuem uma noção acerca da dignidade humana, mas não as formula em termos de direitos universais. A terceira premissa enfatiza o fato de que todas as culturas são incompletas, assim como suas definições de dignidade humana. A quarta premissa discute as diferentes concepções do significado de dignidade humana. Já a última enfatiza que todas as culturas tendem a distribuir grupos de acordo com dois princípios: o da igualdade e o da diferença.

Estabelecer um diálogo intercultural é uma forma das diferentes culturas desenvolverem a consciência de suas respectivas incompletudes. Para Santos, “... A hermenêutica diatrópica exige uma produção de conhecimento colectiva, interectiva, intersubjectiva e reticular...” (SANTOS, 1997, p.120). No entanto, cabe ressaltar a

dificuldade de se estabelecer tal diálogo intercultural quando consideramos a história da modernidade ocidental, pautada no imperialismo cultural e epistemicídio, que de acordo com Boaventura de Sousa Santos (1997), é o conceito com que se designa a morte de um conhecimento local perpetrada por uma ciência alienígena..

O diálogo intercultural e seu desenvolvimento dependeriam de dois imperativos: o primeiro deles considera, no diálogo intercultural, a cultura que possui a maior reciprocidade no sentido de reconhecimento do outro. O segundo imperativo envolve o fato de que em todas as culturas haveria princípios hierárquicos que separam as pessoas. Sendo assim, todos devem ter o direito "... a ser iguais quando a diferença os inferioriza, e o direito a ser diferentes quando a igualdade os descaracteriza..." (SANTOS, 1997, p. 122).

2.6 A promoção dos direitos humanos no Brasil

Após discutirmos os direitos humanos e os problemas referentes à sua implementação em âmbito mundial, será considerado o Brasil e o modo peculiar como esses direitos emergiram e passaram a integrar nossa base constitucional. Os anos vividos sob um regime de exceção dissipou muitas possibilidades de nossa sociedade contar com direitos e garantias fundamentais relativos à dignidade humana. Somente após o fim da ditadura, ocorrido no ano de 1984, foram dados os primeiros passos tendo em vista a constituição de princípios democráticos que, com a Constituição cidadã de 1988, foram efetivados devido à presença dos direitos humanos em nosso ordenamento legal.

Foram vários os autores que abordaram a história brasileira na busca de melhor compreender os impasses e dilemas envolvidos com o processo de implementação dos direitos humanos no Brasil. O modo como esses direitos são compreendidos e incentivados no contexto do Brasil gera necessidade de buscarmos no passado quais foram os fatores, as condições e as situações que influenciaram o modo como tais direitos se configuram atualmente.

Resquícios da ditadura militar (1964-1984) ainda estão presentes em nossa sociedade. O modo como os direitos civis, que parte do princípio de que todos são iguais, independentemente de qualquer característica, relacionadas à idade, classe social, cor de pele ou qualquer outra posição ocupada pelo indivíduo no interior da estrutura social, são tratados

demonstra, através de uma série de fatos, incompatibilidade com aquilo que é previsto pela lei.

Medidas com o intuito de reverter a precária atenção dada aos direitos humanos no contexto pós-ditadura de 1964 foram se intensificando, sendo a principal reivindicação o retorno do Estado de direito, pautado por um conjunto de direitos e garantias que fossem capazes de oferecer aos indivíduos um conjunto de direitos que Marshall (1967) classificou como civis, políticos e sociais, que em conjunto integram os direitos de cidadania.

Assim, a cidadania seria constituída por três elementos: os direitos civis, que são "... necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça..." (MARSHALL, 1967, p.63); os direitos políticos, que envolvem a participação "... no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. As instituições correspondentes são o parlamento e conselhos do Governo local..." (MARSHALL, 1967, p. 63). Já os direitos sociais estão relacionados à participação de todos na herança social, de modo a permitir que cada indivíduo "...possa levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições mais intimamente ligadas com ele são o sistema educacional e os serviços sociais..." (MARSHALL, 1967, p.64).

Relacionada a um processo de fusão e de separação, a trajetória da cidadania teve como ponto de partida os direitos civis, no século XVIII, os direitos políticos, no século XIX, e os direitos sociais, ao longo do século XX. O processo de fusão seria geográfico. Na sociedade feudal o status definia as diferenças entre as pessoas, não existindo nenhum conjunto de leis e direitos que abrangesse todos os homens (nobres, plebeus, servos). Exemplos de cidadania podem ser encontrados na Idade Média; no entanto, tais direitos eram locais. Direito e deveres, desde o fim da Idade Média, e no decorrer do processo de modernização, deixaram de ser locais e se tornaram nacionais.

O processo de separação relacionado à cidadania tem relação com um conjunto de direitos (civis, políticos e sociais) que, após terem se separado e se especializado, voltaram a se unir enquanto partes constitutivas da cidadania. Assim, a história da cidadania inglesa, que tem nos séculos XVIII, XIX e XX a conquista de importantes direitos, remonta a contextos históricos anteriores ao século XVIII.

Considerando a história da cidadania no Brasil, notamos que aqui os direitos foram implantados de maneira peculiar quando confrontados com a ordem cronológica defendida por T.H. Marshall (1967). Para o autor, a cidadania ocorre quando direitos civis, políticos e sociais são conquistados de acordo com essa ordem, que tem como referência o modelo inglês de cidadania. Para o historiador José Murilo de Carvalho, "... o ano de 1930 foi um divisor de águas na história do país. A partir dessa data, houve aceleração das mudanças, a história começou a andar mais rápido..." (CARVALHO, 2001, p.87).

Enquanto os direitos civis, apesar de presentes na Constituição de 1937, e também em cartas constitucionais anteriores, na prática eles foram bem pouco vivenciados pela maior parte da população. Os períodos mais críticos teriam sido aqueles vividos sob as ditaduras (Ditadura Vargas e a Ditadura Militar). De acordo com José Murilo de Carvalho:

Durante a ditadura, muitos deles foram suspensos, sobretudo a liberdade de expressão do pensamento e de organização. O regime ditatorial promoveu a organização sindical mas o fez dentro de um arcabouço corporativo, em estreita vinculação com o Estado. Os movimentos sociais independentes avançaram lentamente a partir de 1945. O acesso da população ao sistema judiciário progrediu pouco (CARVALHO, 2001, p.88).

Os direitos sociais ganharam destaque entre 1930-1945, sendo que a maioria das leis criadas no período eram relacionadas à legislação trabalhista. A Consolidação das Leis do Trabalho, por exemplo, data de 1943. O positivismo de Augusto Comte é apontado por José Murilo de Carvalho como uma das principais influências para a elaboração da CLT, considerada avançada, tendo em vista o contexto histórico em que foi promulgada.

Houve no período avanços na área da previdência social com a criação dos IAPs (Institutos de Aposentadoria e Pensão). Ao contrário dos CAPs (Caixas de Aposentadorias e Pensão), que eram administrados por empresas, os IAPs passaram a ficar a cargo do próprio governo. Apesar das inovações, cabe ressaltar que no período algumas importantes categorias de trabalhadores, como os domésticos, autônomos e os rurais, que representavam uma parcela significativa da população, não se beneficiaram com os IAPs. Assim, seria mais coerente tratar a política social da época como sendo privilégio já que se fosse direito, deveria incluir a

todos, não apenas determinados grupos ou categorias profissionais. Wanderley Guilherme dos Santos (1979) utilizou a ideia de “cidadania regulada” para se referir à cidadania brasileira, que seria restrita e sempre vigiada pelo Estado.

No início da década de 1930 foram decretadas normas relativas à sindicalização. De acordo com tais normas, o sindicato não seria um órgão de representação dos trabalhadores em relação a seus patrões, mas, sim, um mecanismo de cooperação entre operário, patrão e o Estado. Durante o Estado Novo, a intervenção do governo em relação aos sindicatos se manteve sendo a legislação sindical reflexo do decreto de 1939 e da CLT, ambas influenciadas pela Carta del Lavoro, do fascismo italiano.

Houve também o aperfeiçoamento da Justiça do Trabalho:

Além das Comissões e Juntas de Conciliação e Julgamento, foram criados Tribunais Regionais de Trabalho e um Tribunal Superior do Trabalho. Em todas as instâncias havia justiça paritária, isto é, ao lado dos juízes profissionais, havia vogais (representantes) dos sindicatos dos empregados e empregadores, em número igual. Essa justiça trabalhista, endossada e aperfeiçoada pela Constituição de 1946, permanece intata até hoje. A única mudança importante foi a eliminação dos juízes classistas, por lei de 1999 (CARVALHO, 2001, p.120).

O imposto sindical foi a última medida criada pelo Estado Novo, permanecendo vigente até hoje.

Quanto ao trabalhador rural, apenas no ano de 1963 foi introduzida lei para sua sindicalização. O motivo para anos de descaso em relação a estes trabalhadores está relacionado ao grande poder exercido pelos proprietários de terras. O mesmo aconteceu em relação aos trabalhadores domésticos (sendo a maior parte composta por mulheres), que tiveram a ampliação de seus direitos aprovados no senado somente no início do ano de 2013.

O fim do Estado Novo abriu as portas para um período que pode ser considerado umas das primeiras experiências democráticas do Brasil. Com a queda de Getúlio Vargas do poder

foi convocada, além de eleições presidenciais, eleições legislativas, que tinham por intuito a elaboração de uma nova constituição. Na constituição brasileira de 1946 foram preservados os direitos sociais atribuídos por Vargas no período anterior. Passaram a ser garantidos direitos civis e políticos, como a liberdade de imprensa e de organização política entre 1945-1964. O direito à greve, no entanto, não foi assegurado.

Um dos períodos mais democráticos se deu durante a presidência de Juscelino Kubitschek (PSD) que, mesmo sob tentativas de golpes para impedir sua posse, após o suicídio de Getúlio Vargas, governou sem recorrer a medidas políticas antidemocráticas. O nacionalismo desenvolvimentista foi colocado em prática a partir do pensamento elaborado pelo CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina) e pelo ISEB (Instituto Superior de Estudos Brasileiros). O último, criado no ano de 1955, foi formado por importantes intelectuais, como Alberto Guerreiro Ramos, Álvaro Vieira Pinto e Hélio Jaguaribe.

Mesmo contando com altas taxas de desenvolvimento econômico, que beneficiaram patrões, operários, industriais etc., os trabalhadores rurais permaneceram mais uma vez excluídos de seus direitos sociais e sindicais. O fato de ter se apoiado na aliança entre PSD e PTB fez com que os direitos dos trabalhadores rurais não fossem tocados. O PSD, que tinha como base de apoio proprietários rurais, foi um dos motivos para que JK não promovesse nenhuma mudança que afetasse os grandes latifundiários que, no período em questão, foram bastante beneficiados.

Em meados da década de 1960, nacionalistas mais radicais estavam insatisfeitos com o processo de abertura de capital e com acordos firmados com o FMI. A esquerda também reprovava o processo desenvolvimentista, ocorrido durante o governo de Kubitschek, sob a alegação de que beneficiava mais a burguesia que o operariado. No ano de 1960, Jânio Quadros foi eleito presidente a partir do apoio da UDN, tendo como vice João Goulart, da chapa PSD/PTB. Alguns meses após sua posse, Jânio Quadros renunciara ao poder no exato momento em que seu vice se encontrava na China socialista em uma visita.

A renúncia foi aceita pelo Congresso. No entanto, ministros militares não aceitaram a posse de João Goulart, o que levou o país a um período de crise política. O Congresso chegou a substituir o presidencialismo pelo parlamentarismo, numa tentativa de diminuir os poderes do presidente. Após uma série de dificuldades, o Congresso marcou um plebiscito para o ano de 1963 com o intuito de decidir acerca do sistema de governo que seria adotado. O resultado

foi a vitória do presidencialismo, tornando Goulart o chefe máximo do poder executivo.

A partir desse acontecimento, passa a ocorrer uma polarização cada vez maior entre esquerda e direita. A direita civil e militar passou a se organizar através de organizações como o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES), o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD), a Ação Democrática Parlamentar (ADP), que reuniam empresários, deputados, organizações sindicais conservadoras. Setores da Igreja Católica, proprietários rurais e setores comerciais e industriais também se empenharam na luta contra a esquerda.

Quanto à esquerda, também houve organização, apesar de mais débil. Muitos diretores dos IAPs eram membros do partido comunista. Surgiram também organizações de trabalhadores não autorizadas pela CLT, como o Comando-Geral dos Trabalhadores (CGT) e o Pacto de Unidade e Ação (PUA). Durante os anos de 1962 e 1964 ocorreram muitas greves de cunho político. A UNE, União Nacional dos Estudantes, também adquiriu grande influência no período, em parceria com outros grupos como o MEB (Movimento de Educação de Base), a Igreja Católica, através da Ação Popular (AP) e da Juventude Universitária Católica (JUC). O ISEB também teve importante participação dentro do processo de conscientização política.

Outro importante grupo que aparece na arena política foram os trabalhadores rurais, posseiros, pequenos proprietários. As chamadas Ligas Camponesas, que tinha o advogado e deputado Francisco Julião à frente do movimento, ganhou notoriedade principalmente após seu líder conseguir apoio financeiro de Cuba. Tal apoio preocupou os grandes proprietários de terras. No ano de 1963 foi promulgado pelo governo o Estatuto do Trabalhador Rural, que ampliava para o campo a legislação social e sindical. “...Em 1964, a Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), formada nesse ano, já englobava 26 federações e 263 sindicatos reconhecidos pelo Ministério...” (CARVALHO, 2001, p.139).

Considerando na década de 1960, 55% dos brasileiros moravam no campo, verificamos que praticamente metade da população não era considerada cidadã²⁸. Subordinados aos mandos e desmandos dos proprietários, não houve, desde a abolição da escravidão em 1888, praticamente nenhuma lei que atribuísse quaisquer direitos de cidadania aos trabalhadores do campo. Assim, diante da mobilização destes trabalhadores que, com o apoio de grupos de esquerda, reivindicavam a realização das reformas de base, propostas por

²⁸Este número é ainda maior se considerarmos os trabalhadores autônomos e os trabalhadores domésticos do período.

Jango, houve forte reação dos grandes latifundiários e empresários do setor.

O descontentamento destes grupos ocorreu devido à proposta de reforma agrária²⁹, que levou muitos grupos de fazendeiros a se organizarem de modo a resistirem à possibilidade de verem suas terras expropriadas. Chegou a ocorrer no período conflitos envolvendo proprietários e trabalhadores rurais. Sublevaram-se também setores do exército contra as regras de promoção e disciplina exigidos dos sargentos e também da medida do Supremo Tribunal, que os impedia de concorrer a postos eletivos.

Pressionado tanto pela direita, que queria o fim de seu governo, quanto pela esquerda, que o pressionava a tomar decisões ousadas, João Goulart acabou cedendo às reivindicações da esquerda. Após um comício, houve a assinatura, pelo presidente, de dois decretos: um nacionalizando as refinarias de petróleo e o outro, que desapropriava terras às margens de rodovias federais. Após este episódio, correram manifestações de grupos contrários a Jango. Uma delas foi a “Marcha da Família com Deus pela Liberdade”; a outra ocorreu através das tropas do exército de São Paulo e Minas Gerais, que partiram antecipadamente, no dia 31 de março, para o Rio de Janeiro em ato de revolta contra o presidente.

Com o avanço das tropas para o Rio de Janeiro, João Goulart não deu continuidade à luta, exilando-se no Uruguai. A ditadura militar, que durou de 1964 até 1985, freou severamente a constituição de um país pautado por valores democráticos e teve como resultado centenas de mortos e desaparecidos pelo regime.

Desde o golpe que deu início à ditadura militar, vários foram os grupos que se posicionaram contra o governo implementado pelos militares. Através dos “atos institucionais”, direitos políticos de líderes sindicais, intelectuais e políticos foram cassados, dando início a um período marcado por intensa repressão, violência e perseguição àqueles contrários ao regime instaurado em 1964.

2.7 A ditadura militar de 1964

De acordo com José Murilo de Carvalho (2001), a primeira fase da ditadura, que vai de 1964-1968, corresponde ao governo do general Castelo Branco e ao início do governo do general Costa e Silva. Neste período foi instituído o primeiro “ato institucional”, que tornou

²⁹As reformas de base incluíam os setores educacional, fiscal, político e agrário.

nulo os direitos políticos de vários líderes sindicais, intelectuais e políticos. Órgãos como o CGT, PUA, UNE e o ISEB foram fechados. Os IPMs (Inquéritos Policiais Militares) promoveram perseguição e prisões aos opositores do regime, os isentando de seus direitos civis mais elementares.

Em outubro de 1965 o segundo “ato institucional” atribuiu ao presidente poderes quase que ilimitados. Ao chefe de Estado era permitido dissolver o parlamento, intervir nos estados, demitir funcionários, decretar estado de sítio etc. O AI 2 também dissolveu os partidos políticos existentes desde 1945. Até 1968, a economia do país esteve em baixa, o que pode ser verificado através das baixas taxas de crescimento, pelo combate à inflação e pela queda do salário-mínimo.

A segunda fase (1968-1974) corresponde ao período chamado de “milagre econômico” que, sob o comando do general Garrastazu Médici, foi caracterizado pelo excepcional crescimento econômico e pela extrema violência e repressão promovida pelos militares. Neste período foi decretado o AI 5 como forma de conter a mobilização de grupos que lutavam contra a ditadura, principalmente estudantes e operários. O habeas corpus, a pena de morte por fuzilamento e a censura da imprensa foram algumas das medidas repressivas adotadas.

Com a posse do general Ernesto Geisel, em 1974, tem início a terceira fase da ditadura militar, caracterizada por uma série de medidas que contribuíram para a instauração de um estado democrático. No ano de 1974, Geisel, de acordo como Carvalho (2001), tornou menos restritivas as proibições à propaganda eleitoral. Quatro anos depois, em 1978, ele decretou a revogação do AI-5, estabelecendo o fim da censura e o retorno dos primeiros presos políticos. O fato de Geisel ter pertencido ao grupo de oficiais ligados a Castelo Branco, fez com que ele assimilasse uma postura política partidária do liberalismo conservador, que não pretendia prolongar muito o controle militar no país.

A crise do petróleo, ocorrida no ano de 1973, também contribuiu para desequilibrar o quadro político e econômico do país já que o aumento brusco ocorrido no preço do combustível, tornou ainda mais grave a crise do país. “... A triplicação do preço atingiu o Brasil com muita força, pois 80% do consumo dependia do petróleo importado. O general Geisel fora presidente da Petrobras e podia bem avaliar a gravidade da situação...” (CARVALHO, 2001, p. 174). Além disso, a imagem das forças armadas ficara bastante desgastada. Muitos setores dos militares, envolvidos com repressão e tortura, contribuíram

para que toda a corporação tivesse seu nome relacionado a tais práticas, que representam uma séria ameaça aos direitos humanos.

Os primeiros passos dados rumo à redemocratização repercutiram nas eleições de 1978. O fato da mais liberdade concedida aos partidos de oposição trouxe consequências negativas para o governo, que foi derrotado nas urnas. Assim, das 22 cadeiras em disputa na época, o MDB, que era o partido de oposição aos militares, ganhou 16. Na Câmara, resultados semelhantes foram verificados. Mesmo não conseguindo a maioria na Câmara, a bancada do MDB aumentou de 87 para 165 deputados. Com esses resultados, o governo pró ditadura perdeu a maioria de dois terços necessários para aprovar emendas constitucionais (CARVALHO, 2001, p. 175).

Diante desses resultados, o governo, apreensivo diante de uma nova derrota nas eleições, suspendeu o Congresso pelo período de 15 dias e instituiu mudanças. Uma delas foi a aprovação de mecanismos que confirmavam a eleição indireta para governadores e para um terço dos senadores. Também foram limitadas as regras para propaganda eleitoral, especialmente para televisão e a eliminação da necessidade de dois terços do total de votos para que fossem aprovadas reformas na constituição. Mesmo assim, o processo de redemocratização se manteve.

No ano de 1978, devido à votação ocorrida pelo Congresso, chegava ao fim o AI-5, estabelecendo o fim da censura dos meios de comunicação e o retorno do habeas corpus relacionados a crimes políticos. Na época também ocorreram mudanças na chamada Lei de Segurança Nacional, que permitiu o retorno de vários exilados políticos. No ano seguinte, em 1979, foi promulgada pelo presidente João Batista Figueiredo a Lei da Anistia que, apesar de importante para o estabelecimento da democracia, gerou polêmica na época pelo fato de anistiar ambos os lados: os acusados de crimes contra a segurança nacional e os agentes de segurança que haviam prendido, torturado e matado. Mesmo assim, a lei foi importante por ter devolvido os direitos políticos aos que os tinham perdido, ajudando para renovar a luta (CARVALHO, 2001).

Setores da classe média, que apoiavam a ditadura militar, foram, aos poucos, se opondo a ela. O surgimento de novos movimentos sociais, muitos deles defendendo os direitos humanos, se espalhou por várias partes do país. A influência de movimentos sociais internacionais também serviu de apoio, ajudando a reforçar e a legitimar a pauta de

reivindicações desses grupos.

Certamente o esgotamento do modelo econômico de desenvolvimento, patrocinado pelos militares, agravado pela crise internacional de energia combustível, ao lado das denúncias, amplamente divulgadas na imprensa internacional, da truculência do regime militar no enfrentamento da dissidência política contribuíram para abrir uma fenda na estrutura monolítica e hegemônica de poder (ADORNO, 2008, p. 199).

A Liga dos Direitos Humanos da França e política do Governo Carter, de 1977 a 1981, foram alguns dos grupos internacionais de defesa dos direitos humanos que exerceram influência nos movimentos sociais brasileiros do período. Dentre os movimentos, podemos citar a luta pela anistia (1978-79) e a Campanha pelas Diretas Já, de 1984.

Os movimentos lutavam basicamente pelo fim do estado de exceção e pela instauração de direitos civis e políticos essenciais, como a instituição do habeas-corpus, proibição de prisões arbitrárias, garantia de defesa dos acusados, direito de ir e vir, direito de associação, direito de expressão, de opinião, fim da censura à imprensa, fim dos foros privilegiados ou tribunais especiais para julgamento de crimes de abuso praticados por policiais e autoridades públicas (ADORNO, 2008).

O bipartidarismo forçado também foi abolido, resultando no surgimento de seis novos partidos: O PDS (Partido Democrático Social) e o PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) foram o resultado da transformação ocorrida com a Arena e o MDB, respectivamente. Do PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), teve origem o PTB e o PDT (Partido Democrático Trabalhista). Também surgiu o PT (Partido dos Trabalhadores), que reunia grupos ligados à ala progressista da Igreja Católica, os sindicalistas renovadores e figuras importantes da intelectualidade, no ano de 1980.

Em meados da década de 1980, a ditadura militar já estava perdendo força. O movimento em prol da redemocratização já contava com o apoio de uma parcela significativa da sociedade brasileira. Debates públicos e opiniões expressadas através da imprensa alternativa demonstravam que, na época, havia uma espécie de consenso da sociedade acerca

da crise vivida pelas instituições políticas brasileiras. A crise econômica, que esteve relacionada às altas taxas de inflação e ao desemprego, contribuiu para tornar mais grave a popularidade do regime. O movimento Diretas Já, que surgiu como forma de pressionar o congresso a aprovar a proposta de lei do Deputado Federal Dante de Oliveira (PMDB-MT), chegou a contar, no dia 16 de abril de 1984, com cerca de 1,5 milhões de pessoas no comício realizado em São Paulo, no Vale do Anhangabaú.

A proposta, que ficou conhecida como Emenda Constitucional Dante de Oliveira, apesar da imensa mobilização, não foi aprovada no congresso. No entanto, a articulação política da sociedade, que contou com associações importantes como a OAB, ABI e CNBB, não foi em vão. Quando a oposição lançou Tancredo Neves para concorrer às eleições com o candidato oficial, o governador de Minas Gerais, com 480 votos no colégio eleitoral, venceu as eleições. Dada a vitória a Tancredo, chegava ao fim a ditadura militar. Tancredo Neves, do PMDB, morrera antes de assumir o poder. Seu lugar foi ocupado pelo vice, José Sarney, que, além de civil, fora eleito pela oposição.

Carvalho (2001) também nos faz lembrar uma importante medida, que tratava das eleições diretas para governadores de estados. No ano de 1982, foram realizadas eleições para a composição do Congresso. Mais uma vez a oposição venceu. Um episódio significativo, que atesta para o processo de abertura política, foi a abstenção dos militares no momento de indicar o próximo presidente. Tal atitude criou a necessidade da realização de uma eleição que, apesar de indireta, garantiu a vitória do candidato de oposição ao governo.

Durante o período da ditadura militar, além de uma série de violações dos direitos civis e políticos, os direitos sociais também foram afetados. Isto pode ser demonstrado pelo processo de desvalorização do salário-mínimo, ocorrido ao longo do regime de exceção, que contribuiu para prejudicar alianças políticas importantes entre grupos de trabalhadores com cargos, salários e condições de trabalho distintos (POCHMANN, 2004).

2.8 A Constituição Cidadã

Com o fim do governo liderado pelos militares, grupos voltados à proteção dos direitos humanos que ao longo do regime militar se empenharam em combater e denunciar as

graves violações sofridas por militantes e dissidentes políticos, acabaram descobrindo que a violência institucional é uma prática bastante comum no Brasil, não tendo sido uma ocorrência característica dos períodos vividos sob regime de exceção. A violência e tortura contra presos comuns, principalmente pobres e negros, são praticadas, mesmo sob a vigência dos direitos humanos, até hoje no interior das delegacias.

Quando estava em debate a elaboração da nova carta constitucional, lobbies corporativos, relacionados às forças armadas e às polícias militares que, sob receio de que mudanças institucionais pudessem levar à investigação e criminalização dos abusos e crimes cometidos por seus agentes contra civis durante o contexto da ditadura, levou esses setores, principalmente os que contavam com posições no interior da mídia e no aparelho do Estado, a promoverem um discurso desqualificando a importância dos direitos humanos, tratados como sendo o direito ao desvio social em benefício dos bandidos e criminosos

Aliás, o embate entre forças progressistas e conservadoras se mantém até hoje na sociedade brasileira. O mesmo discurso buscando desqualificar ações voltadas à promoção dos direitos humanos ocorreu também no contexto da promulgação do PNDH-3, no ano de 2009 e início de 2010. Manifestações contrárias ao programa partiram da mídia televisiva, impressa e, principalmente, a digital. Grande parte das opiniões contrárias ao programa o acusavam de contrariar os dispositivos legais presentes na Constituição Cidadã, que tem os direitos humanos como princípios fundamentais. O programa também chegou a ser relacionado a uma tentativa de golpe, que estaria sendo elaborado aleatoriamente pela esquerda brasileira, com o intuito de instaurar o socialismo no Brasil.

Promulgada no dia 5 de outubro de 1988, a Constituição brasileira, devido a ênfase dada nos direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais, recebeu o nome de Constituição Cidadã. Trazendo direitos individuais e coletivos, a Constituição assegura que:

A república Federativa do Brasil constitui um Estado Democrático de Direito, fundado, além da soberania e da cidadania, na dignidade da pessoa humana e no pluralismo político. No artigo 3º indica dentre seus objetivos fundamentais o de promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Do ponto de vista das relações internacionais, orienta-se por inúmeros preceitos inscritos na

Declaração Universal de 1948, tais como independência nacional, prevalência dos direitos humanos, autodeterminação dos povos, não intervenção, igualdade entre Estados, defesa da paz, solução pacífica de conflitos, repúdio ao terrorismo e ao racismo, cooperação entre os povos para o progresso da humanidade e concessão de asilo político... (ADORNO, 2008, p. 203-4).

Também é atribuído ao Estado o papel de reprimir a violência, seja entre civis em relação à resolução de conflitos interpessoais, seja em relação ao Estado e o modo como autoridades cumprem sua tarefa de garantir a efetivação das leis. A presença de direitos civis, políticos e sociais na Constituição fundamenta a cidadania, que tem como objetivo a construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

Dentre o elenco que compõe os direitos civis, está a proteção do indivíduo em relação ao uso do poder de forma arbitrária, a livre locomoção no território nacional, a livre manifestação do pensamento, a inviolabilidade da liberdade de consciência e de crença, a inviolabilidade do lar, a liberdade de qualquer trabalho, ofício ou profissão, a igualdade de todos perante a lei, direito a *habeas-corpus* e *habeas-data* etc.

Em relação aos direitos políticos presentes na Constituição Cidadã, a soberania nacional seria constituída através do voto direto, secreto, universal e periódico, que são cláusulas pétreas da Constituição. Além do voto, o plebiscito, referendo e iniciativa popular, há o direito à elegibilidade, à filiação partidária, sendo vedada a cassação dos direitos políticos.

Os direitos sociais compreendem o direito à saúde, educação, alimentação, trabalho, moradia, lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, a proteção do emprego contra despedida arbitrária ou sem justa causa, seguro-desemprego em caso de desemprego involuntário, fundo de garantia do tempo de serviço, salário-mínimo, repouso semanal remunerado, férias remuneradas etc.

A Constituição de 1988 foi a Carta Magna brasileira elaborada em consonância com os direitos humanos, declarados em 1948. Após ter passado por duas ditaduras³⁰, somente a Constituição promulgada em 1988, englobou um conjunto de direitos civis, políticos e sociais

Assim, os direitos de cidadania presentes na Constituição brasileira representaram um importante avanço para o país, trazendo medidas que visam à resolução de problemas

³⁰Faço referência ao Estado Novo (1937-1945), sob o comando de Getúlio Vargas e à ditadura militar (1964-1984).

históricos de nossa sociedade relacionados à desigualdade social entre, como colocado por Adorno (2008), as elites e as “não elites”. Contudo, apesar das várias inovações presentes em nossa Carta Magna, alguns problemas como a “...super-representação eleitoral de alguns estados da federação, em detrimento de outros mais populosos, se mantém intocadas. Nessa medida, as demandas clientelistas continuam sendo moedas de troca.” (ADORNO, 2008, p.211). Há também as emendas parlamentares no orçamento e a fragmentação da representação política relacionada aos vários partidos.

2.9 Direitos universais e a promoção do PNDH no Brasil

A discussão envolvendo a universalidade e a relatividade dos Direitos Humanos é importante para compreendermos e situarmos o Brasil em relação ao modo como estes direitos estão presentes e são promovidos em nossa sociedade.

O Programa Nacional de Direitos Humanos que tem a incumbência de promover os Direitos Humanos no Brasil é referência para observarmos uma série de elementos, que são parte integrante da discussão empreendida entre universalistas e comunitaristas, presentes em decorrência do lançamento do PNDH-3 ocorrido no ano de 2009. Vejamos alguns exemplos de questões que se tornaram polêmicas, observando o que há de comum com as premissas universalistas ou comunitaristas.

Grupos religiosos, ligados à Igreja Católica e a algumas igrejas evangélicas, por exemplo, combateram a ameaça representada pelas proposições relacionadas à legalização do aborto, à laicidade do Estado brasileiro e à união civil de homossexuais que, apesar de serem o resultado de acordos internacionais firmados, estariam em desacordo com normas e preceitos religiosos pregados e aceitos por uma parcela considerável da população.

Outro exemplo: parlamentares ligados à Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), mais conhecida como bancada ruralista, e representantes de construtoras exerceram forte pressão para que a medida relacionada à mediação de conflitos, em situações de invasão de imóveis rurais ou urbanos, fosse revogada. A medida, que foi modificada, retirou a prioridade do uso da mediação nos conflitos agrários e urbanos, ignorando as reivindicações de uma série de grupos e movimentos sociais, como o MST e o MTST, e resoluções advindas de

acordos internacionais dos quais o Brasil é signatário.

Representantes da mídia, como a ANJ³¹, ANER³² e ABERT³³ também se articularam, conseguindo modificar a proposta de regulamentação dos meios de comunicação, processo já ocorrido em uma série de países, que é considerado um importante passo para a democratização dos meios de comunicação no Brasil.

Outra importante medida, advinda de importantes órgãos internacionais voltados à promoção dos Direitos Humanos, foi a instituição da Comissão da Verdade, que visava esclarecer uma série de fatos e episódios ocorridos em nossa história durante o período da ditadura militar, iniciada em 1964. Alguns membros das Forças Armadas também combateram o programa e as medidas voltadas à promoção da comissão, acusando-o de revanchismo, por parte de uma suposta esquerda, perseguida na época da ditadura.

A promoção de leis que estejam em consonância com os Direitos Humanos, com o intuito de torná-los parte integrante da Constituição brasileira, que desde 1988 vislumbra este ideal, depara-se com dificuldades na medida em que estas leis possam vir a ameaçar interesses específicos de determinados grupos. As mudanças ocorridas em relação ao PNDH-3 ilustram tais interesses, conforme poderá ser verificado na seção seguinte.

Assim, um “longo caminho”, conforme apontado por José Murilo de Carvalho, deve ser percorrido para que se efetive, no Brasil, a constituição de uma sociedade democrática, pautada nos valores da justiça e da cidadania. Neste trajeto, muitos caminham devagar, enfrentando dificuldades relacionadas à saúde, educação, moradia, trabalho, salário justo, igualdade perante as leis etc.

Apesar dos avanços conquistados em relação ao acesso da população em relação a uma série de direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais, as bases de sustentação democrática ainda são frágeis, o que causa prejuízos ainda mais graves à população pobre, sem-terra, sem-teto, excluída do mercado de trabalho e dos demais direitos e deveres presentes na Constituição Cidadã.

O clientelismo³⁴ e o corporativismo³⁵, que ainda se mostram presentes atualmente, demonstram sua força e poder de organização quando estão presentes no jogo político medidas que possam vir a lhes prejudicar. Isto se aplica às Forças Armadas e também à

31Associação Nacional de Jornais.

32Associação Nacional de Editores de Revistas.

33Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e TV.

bancada ruralista no Congresso Nacional. Como estamos num país pautado por valores democráticos, com respeito à diversidade de ideias e opiniões, a presença de grupos conservadores, muitas vezes pautados em seus próprios interesses, seria considerada natural e até mesmo esperada. No entanto, o que preocupa é o poder desproporcional que tais grupos mantêm ao longo de séculos. Tal peso, na grande maioria das vezes, acaba por desequilibrar os alicerces democráticos que sustentam o Brasil, interferindo para que todos possam, sem exceção, vivenciar plenamente seus direitos e deveres de cidadania.

34De acordo com Edson Nunes (2010), o clientelismo "... repousa num conjunto de redes personalistas que se estendem aos partidos políticos, burocracias e *cliques*. Estas redes envolvem uma pirâmide de relações que atravessam a sociedade de alto a baixo. As elites políticas nacionais contam com uma complexa rede de corretagem política que vai dos altos escalões até as localidades. Os recursos materiais do Estado desempenham um papel crucial na operação do sistema; os partidos políticos – isto é, aqueles que apoiam o governo – têm acesso a inúmeros privilégios que vão desde a criação de empregos até a distribuição de outros favores..." (NUNES, 2010, p. 53).

35Ocorporativismo e seus regulamentos "... não contém cláusulas para o desafio individual ao sistema de leis corporativas. Essas leis preocupam-se com a incorporação e controle, não com justo e igual tratamento de todos os indivíduos. O corporativismo determina os limites de participação e não pôde ainda ser completamente alterado pelo voto daqueles que se submetem a ele ..." (NUNES, 2010, p. 57).

3. OS PROGRAMAS NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL: OS TEMAS EM DISPUTA.

Após a ditadura militar, muitos grupos e entidades que lutavam pela instituição de um estado democrático, pautado pelos direitos de cidadania, vislumbraram a possibilidade histórica de o Brasil superar os anos vividos sob um estado de exceção. A Constituição Cidadã, promulgada em 1988, é inspirada nos Direitos Humanos e atesta para a importância destes direitos para a construção de um país pautado por valores e ideais democráticos. Além da Constituição de 1988, uma série de outros acordos e tratados internacionais firmados pelo Brasil, reafirmam a necessidade de promover direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais para a totalidade dos cidadãos.

Um exemplo é Programa Nacional dos Direitos Humanos que surgiu com a participação do Brasil na II Conferência Mundial dos Direitos Humanos, realizada em Viena de 14 a 25 de junho de 1993. Na época, o embaixador Gilberto Sabóia ficou responsável por coordenar o comitê de redação da declaração de Viena. A importante participação do Brasil no evento, somada aos vários casos de violação de direitos humanos ocorridos no país, sobre os quais falaremos em seguida, contribuíram para que o então presidente Fernando Henrique Cardoso decretasse, no dia 13 de maio de 1996, o primeiro PNDH.

Deste modo, o decreto nº 1.904 que lançou o PNDH foi o cumprimento de uma recomendação aos países que participaram da II Conferência Mundial de Direitos Humanos, em Viena, para que elaborassem programas e ações voltadas à promoção dos direitos humanos. O presidente da época, numa tentativa de promover a democracia na sociedade brasileira, firmou um contrato com a promoção dos direitos humanos, que passava a ser uma prerrogativa do Estado.

Com o fim da ditadura militar (1964-1985), o Brasil inicia seus primeiros passos rumo à democracia buscando extirpar a influência deixada de duas décadas vividas sob um regime de exceção. A violência cometida por agentes estatais contra cidadãos e a maneira desigual como os direitos civis e políticos eram distribuídos foram, e continuam sendo, algumas das marcas deixadas pela ditadura. No ano de 1996, onze anos após ter sido promulgada a Constituição Cidadã de 1988, graves violações aos direitos humanos continuavam ocorrendo no Brasil, sendo que algumas ganharam os noticiários da imprensa internacional.

No dia 23 de julho de 1993, oito meninos de rua foram assassinados pela polícia no

Rio de Janeiro. O episódio que ficou conhecido como chacina da Candelária³⁶ chocou a opinião pública nacional e internacional. Em 1995, em Rondônia, o Massacre de Corumbiara³⁷, durante um processo de reintegração de posse de uma área rural que havia sido ocupada por trabalhadores sem-terra, gerou um saldo de dezesseis pessoas mortas no conflito, incluindo uma criança de nove anos. Camponeses alegavam que mais de cem pessoas teriam sido mortas, tendo seus corpos enterrados ou incinerados. No dia 17 de abril de 1996 o Massacre do Eldorado dos Carajás, no Pará, vitimou dezenove sem-terra num confronto com a política militar ocorrido porque os militantes estariam obstruindo a rodovia BR-155.

O texto³⁸ publicado em março de 1996, no jornal *Folha de S. Paulo*, ressaltou que o Brasil estava sendo denunciado na Comissão de Direitos Humanos da ONU, sendo classificado como o país que tem a hierarquia das cores.

Tais episódios foram alguns dos vários ocorridos no Brasil ao longo da década de 1990. É neste contexto, marcado por massacres e graves violações dos direitos humanos, que o PNDH surge, visando estabelecer uma nova “concepção de direitos humanos”³⁹. Além da ONU, outros órgãos internacionais voltados à proteção dos direitos humanos, como a Corte Interamericana de Direitos Humanos, também questionaram o Brasil acerca dos vários massacres ocorridos e a não punição de seus executores.

Assim, para melhor compreendermos o contexto histórico relativo ao PNDH-3 será feita uma breve apresentação da primeira e da segunda edição do Programa Nacional de Direitos Humanos, a partir de um conjunto de textos dos jornais que traga o debate sobre os direitos humanos. A nossa intenção é trazer à luz alguns importantes atores sociais e políticos que participaram desse debate e que representam posições de determinados segmentos da sociedade brasileira.

3.1 O Programa Nacional de Direitos Humanos 1 (PNDH 1)

Visando não somente promover, mas também melhorar a imagem do país perante

36<http://www.redecontraviolencia.org/Casos/1993/240.html>.

37<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/DIREITOS-HUMANOS/440982-CCJ-APROVA-ANISTIA-A-SEM-TERRAS-E-POLICIAIS-DO-MASSACRE-DE-CORUMBIARA.html>.

38Disponível em: http://acervo.folha.com.br/resultados/buscade_talhada/

[all_words=PNDH&commit.x=0&commit.y=0&date\[day\]=&date\[month\]=&date\[year\]=&final_date=&fsp=on&group_id=0&initial_date=&page=2&phrase=&theme_id=0&utf8=%E2%9C%93&without_words=&words=](http://acervo.folha.com.br/resultados/buscade_talhada/?all_words=PNDH&commit.x=0&commit.y=0&date[day]=&date[month]=&date[year]=&final_date=&fsp=on&group_id=0&initial_date=&page=2&phrase=&theme_id=0&utf8=%E2%9C%93&without_words=&words=).

Acesso em: 15 Jul de 2015.

39http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141997000200009.

ONGs e outras entidades internacionais voltadas à promoção dos direitos humanos, no dia 13 de maio de 1996, sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso, foi decretado o PNDH no Brasil. Contendo 228 propostas, o programa, segundo Paulo Sérgio Pinheiro e Paulo de Mesquita Filho, foi elaborado como se segue:

Entre outubro de 1995 e maio de 1996 – o governo federal recebeu contribuições de organizações não-governamentais (ONGs), de universidades e de centros de pesquisa, recolhidas pela Universidade de São Paulo por intermédio do Núcleo de Estudos da Violência. Realizou ainda seis seminários regionais para a discussão do pré-projeto do Programa – em São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Belém, Porto Alegre e Natal – com a participação de 210 entidades. A proposta do Programa recebeu entusiástica acolhida por parte das organizações da sociedade civil, consagrando uma perspectiva autenticamente suprapartidária à sua discussão. Ficou evidente, desde o primeiro instante, que não se tratava de um *contrato de confiança* entre Estado e ONGs, mas de um projeto de parceria no qual a autonomia da sociedade civil é condição necessária. (NETO; PINHEIRO, 1997, p. 117).

Dando ênfase aos direitos civis, o primeiro PNDH apresentou medidas de curto, médio e longo prazo, voltadas para a proteção do direito à vida e à segurança das pessoas, a luta contra a impunidade, a proteção do direito à liberdade e à liberdade de expressão, a luta contra o trabalho forçado e a criação de mecanismos para agilizar processos e julgamentos, reduzindo o tempo de espera dos que estão detidos. O programa também trouxe o tratamento igualitário de todos perante a lei, incluindo crianças e adolescentes, mulheres, a população negra, sociedades indígenas, estrangeiros, idosos e pessoas com deficiência.

O PNDH, porém, foi alvo de críticas. Uma delas reclamava a falta de direitos voltados à comunidade LGBT⁴⁰, como lembrou o antropólogo Luiz Mott, da Associação Brasileira de Gays, Lésbicas e Travestis. Em artigo⁴¹ publicado no jornal *Folha de S. Paulo* em maio de 1996, Mott disse não ter havido, em relação ao grupo, progresso algum. Faltou, segundo ele, um capítulo dedicado somente aos homossexuais.

José Gregori, que era na época chefe do gabinete do Ministério da Justiça, afirmou que

⁴⁰Lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais e transgêneros.

⁴¹Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/5/14/brasil/12.html>. Acesso em: 02 Abr de 2014.

mesmo não tendo um capítulo específico, os homossexuais foram lembrados no programa. Ele citou parte do texto presente na introdução que atenta para o “direito de amar sem tornar-se alvo de humilhação, discriminação e perseguição”. Além disso, o próprio Fernando Henrique Cardoso teria discutido acerca da necessidade de assegurar os direitos constitucionais “dos vários gêneros de sexos”⁴²

Além da comunidade LGBT, outros grupos criticaram determinados pontos do PNDH. Entidades e grupos voltados à proteção dos direitos humanos no Brasil, que haviam dado aval ao programa, temiam que o plano ficasse somente nas intenções, sem ser executado na prática. Esse temor aumentou após a derrota do projeto de lei que transferia para a justiça comum crimes cometidos por policiais militares. O projeto de lei, que era uma das principais medidas presente no PNDH, foi vetado pela própria base governista do presidente FHC. Isso fez com que muitos passassem a desconfiar do apoio que o governo daria ao programa. Logo no início do ano de 1997, ONGs ligadas aos direitos humanos haviam afirmado que “voltariam suas baterias contra o congresso, onde o PNDH chegou e parou”⁴³.

No dia 13 de maio de 1997, um ano após o lançamento do programa, a ONG Anistia Internacional havia divulgado um relatório sobre o PNDH. No relatório, havia uma crítica sobre a falta de metas bem definidas e da necessidade de ser estabelecida uma calendarização das ações, definindo os objetivos do programa que deveriam ser cumpridos. Outro ponto tocado era relativo à necessidade da secretaria de direitos humanos contar com recursos suficientes. A ONG também fez advertências sobre casos de violência ocorridos no campo (como as denúncias de violência cometida por donos de terras contra invasões) e a violência policial, fazendo referência ao massacre de Diadema, ocorrido em março de 1997.

Apesar das críticas, a ONG elogiou a criação da Secretaria Nacional de Direitos Humanos e a criação da lei nº 9.455, de 7 de abril de 1997, que tipificou o crime de tortura⁴⁴. James Cavallaro, que na época era diretor da seção brasileira da ONG Human Rights Watch/Americas, afirmou, no Jornal *Folha de S. Paulo*, que algumas medidas haviam sido aprovadas devido ao acontecimento de alguma tragédia (CAVALLARO, 1997)⁴⁵. O acontecimento trágico da época havia sido a violência de PMs de Diadema-SP, no dia 31 de março do mesmo ano, que contribuiu para tipificar o crime de tortura. Cavallaro lembrou que

42Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/5/14/brasil/12.html>. Acesso em 02 Abr de 2014.

43Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc180201.htm> Acesso em: 02 Abr de 2014.

44http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9455.htm

45Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/5/13/cotidiano/32.html>. Acesso em: 04 Abr de 2014.

o crime de tortura já estava previsto desde o ano de 1989, quando o Brasil ratificou a Convenção Contra a Tortura.

Para o diretor executivo da Human Rights Watch/Americas, o Senado, no Brasil, resiste aos direitos humanos. José Miguel Vivanco elogiou o PNDH afirmando que o mesmo é um exemplo a ser seguido na América Latina onde, naquela ocasião, não existia iniciativa similar. No entanto, o plano ainda não havia saído do papel:

...estamos muito bem impressionados pela atuação desempenhada pela Comissão de Direitos Humanos. Os deputados que integram essa comissão têm trabalhado permanentemente pela promoção dos direitos humanos. Mas não temos uma impressão similar a respeito do Senado. Nossa impressão é que o Senado não tem sido suficientemente receptivo para avançar na aprovação de legislação para melhorar a situação da Justiça e dos direitos humanos no Brasil (VIVANCO, 1997)⁴⁶.

O jornal *O Estado de S. Paulo*⁴⁷ ressaltou, no dia 13 de maio de 1997, que o PNDH completava um ano sem cumprir metas. O programa, que havia sido criado após a morte de doze pessoas em Corumbiara (RO) e de dezenove sem-terra em Eldorado dos Carajás (PA), havia completado um ano sem cumprir as 169 propostas de curto prazo. No caso das propostas cumpridas, foram "... mais do que o PNDH, a comoção e a indignação da opinião pública diante dos massacres e dos atos de barbarismo tiraram os projetos das gavetas para os colocarem na ordem do dia...", disse o então presidente da Comissão da Câmara, deputado Pedro Wilson.

José Gregori, que era secretário nacional de Direitos Humanos, afirmou na época que nunca na história do Brasil a questão dos direitos humanos havia adquirido o status de política governamental. Mesmo em relação aos Estados, o então ministro afirmou que o governo estaria, de acordo com o princípio federativo, interferindo em alguns casos mais urgentes, como foi o do Eldorado dos Carajás cujo processo, que estava parado, foi reacionado após visita do então ex-ministro da Justiça, Nelson Jobim. Quanto às propostas, elas deveriam ser cumpridas não em apenas um ano, mas durante todo o governo, afirmou Gregori.

46Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/7/05/brasil/47.html>.. Acesso em: 04 Abr de 2014.

47Disponível em: <http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19970513-37827-spo-0021-cid-c3-not/busca/PNDH>. Acesso em: 04 Abr de 2014.

Entre as propostas que haviam sido cumpridas depois de um ano do programa estavam⁴⁸:

1. A transferência para a justiça comum de todos os crimes cometidos por policiais militares;
2. Lei que torna crime o porte ilegal de armas e a criação só Sistema Nacional de Armas (SINAM);
3. Lei que tipifica o crime de tortura;
4. Lei que estabelece o Registro de Identidade Civil e Cadastro de Registro de Identidade Civil;
5. Criação da Secretaria Nacional de Direitos Humanos;
6. Elaboração de mapas da violência de Curitiba, São Paulo e Rio de Janeiro;
7. Criação, em convênio com o movimento Viva Rio, de Balcões de Direitos, para prestar serviços gratuitos de assistência jurídica;
8. Convênios com diversos Estados para ajudar na proteção de testemunhas;
9. Realização de cursos, em convênio com entidades nacionais e internacionais, sobre direitos humanos para policiais militares;
10. Estabelecer bolsas de educação para erradicar o trabalho infantil e a exploração sexual infante juvenil;
11. Lançamento do Programa Nacional Antidrogas (Panad);
12. Captura do fazendeiro Darly Alves da Silva e seu filho, Darci Alves Pereira, matadores de Chico Mendes;
13. Criação dos Conselhos Regionais de Segurança;
14. Operação de desarmamento no sul do Pará.

Dos itens que estavam em curso na época, podemos citar: o projeto que transferia para a Justiça Federal os crimes praticados contra os direitos humanos; a proposta de criação do novo Código Nacional de Trânsito; o projeto de alteração da Lei Penal, que incluía penas alternativas; a proposta de emenda constitucional que obrigava os Estados a investirem 10% de sua arrecadação em saúde e a instalação dos Conselhos Regionais de Direitos Humanos.

Quanto aos itens que faltavam ser cumpridos estavam: o desenvolvimento de uma campanha nacional dos direitos humanos; a criação do Serviço Civil constituído por jovens

⁴⁸Disponível em: <http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19970513-37827-spo-0021-cid-c3-not/tela/fullscreen>. Acesso em: 04 Abr de 2014.

dispensados do Serviço Militar Obrigatório para que atuassem como agentes de cidadania; políticas de incentivos aos governos estaduais para desenvolverem políticas de direitos humanos; política para valorizar a população indígena e a demarcação de suas terras; transformação do Conselho de Defesa da Pessoa Humana (CDDPH) em Conselho Nacional de Direitos Humanos; elaborar mapas de violência rural para identificar conflitos agrários e aprovação, no Congresso Nacional, do novo Estatuto do índio.

Fernando Henrique Cardoso, durante comemoração de um ano do PNDH, destacou, mesmo reconhecendo a lentidão da justiça em casos como o do Eldorado dos Carajás, o empenho por direitos humanos. Apesar de alguma coisa ter sido feita com empenho, ainda havia muito o que ser feito. Para o então presidente “...mudanças culturais não são feitas por decreto”. No texto, escrito por Tânia Monteiro e Isabel Braga, também é citado o caso do índio pataxó Galdino Jesus dos Santos, morto em abril de 1997 por jovens, em Brasília, que chocou profundamente FHC.

No aniversário de dois anos do programa, o jornal *O Estado de S. Paulo* publicou texto⁴⁹ que trouxe algumas considerações feitas acerca do PNDH. Deputados da oposição, que na época eram simpáticos a José Gregori, afirmaram que o Estado, devido aos abusos cometidos por policiais militares, era o principal violador dos direitos humanos.

José Gregori, secretário nacional dos direitos humanos, lembrou que nos últimos dois anos foram aprovadas 15 importantes leis. Fernando Henrique Cardoso ressaltou que apenas os que não viveram no contexto de um regime de exceção não atribuem importância às leis. O então presidente ainda afirmou esperar que o Congresso aprovasse o projeto de lei que transferia para a Justiça Federal crimes cometidos contra os direitos humanos.

Nilmário Miranda (PT-MG), que foi o primeiro presidente da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, assegurou que a própria base governista no Congresso não considerava os direitos humanos um tema prioritário. O deputado lembrou que o Brasil teria um longo caminho a ser percorrido em função de sua história, que contou com 400 anos de escravidão e 500 anos de extermínio das populações indígenas. Diante deste contexto histórico, o país contaria com “...dificuldades para assimilar a cultura dos direitos humanos...” (MIRANDA, 2010).

Para o cientista político Paulo Sérgio Pinheiro, as críticas, que atentavam para o fato

⁴⁹Disponível em: <http://cervo.estadao.com.br/pagina/#!/19980514-38193-nac-0015-ger-a15-not/tela/fullscreen>. Acesso em: 04 Ago de 2014.

de que os direitos humanos não seriam prioridades do governo, não seriam verdadeiras. “... apesar do complicado contexto político, com o congresso analisando as reformas, muita coisa importante foi aprovada...” (PINHEIRO, 1998). Em relação às leis que haviam sido aprovadas, estavam a que transferiu para a Justiça civil crimes cometidos por policiais militares, a que considerou crime a tortura e a gratuidade para obter certidões de nascimento.

Eraldo Trindade (PPB-AP), que era presidente da Comissão de Direitos Humanos da Câmara em 1998, também acusou a base governista de falta de empenho em relação a importantes itens do PNDH. Segundo ele, importantes projetos, como o que federalizava os crimes contra os direitos humanos e o que proporcionava melhor autonomia para a CDDPH (Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana), se encontrava parados. Outro deputado da época, Hélio Bicudo (PT-SP), reconheceu que o PNDH trouxe o assunto para um patamar mais alto. Assim, “...fica mais difícil dizer que os Direitos Humanos servem para defender criminosos” (BICUDO, 1998). De acordo com Adorno (2010), relacionar direitos humanos com direito de bandidos foi uma prática comum ao longo do processo de redemocratização:

Durante a transição para a democracia no Brasil (1979-1988) e por quase duas décadas, temas de direitos humanos suscitavam reações depreciativas, frequentemente associados, pela opinião pública, à defesa dos direitos de bandidos, à utopia de militantes que imaginavam uma sociedade despida de violência e de graves violações de direitos humanos ou ainda à sede de vingança por parte de quem havia sido perseguido pela ditadura militar (ADORNO, 2010, p. 05).

O deputado também defendeu que a Secretaria Nacional de Direitos Humanos deveria contar com uma estrutura de ministério. Quanto ao empenho da base governista em relação ao programa, Bicudo citou o caso do projeto de lei que retirava da Justiça Militar todos os crimes praticados por policiais militares. Quem havia coordenado a oposição era Elcio Álvares (PFL-ES), líder do governo no Senado na ocasião. Para ele, o lobby de alguns grupos, como o da Polícia Militar, é muito forte no Congresso.

Apesar das dificuldades enfrentadas pelo Brasil para promover os direitos humanos, a ONU, durante comemoração dos 50 anos da promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, premiou o então secretário nacional de Direitos Humanos, José Gregori,

que se tornou o primeiro brasileiro a ganhar o prêmio de direitos humanos oferecido pela organização. Gregori foi premiado devido a sua atuação que, desde os anos 1950, visava restabelecer a democracia no país. A elaboração de programas nacionais e regionais voltados ao estabelecimento dos direitos humanos também foi um importante item que contribuiu para a escolha do secretário.

Em dezembro de 2001 o jornal *Folha de S. Paulo* publicou reportagem⁵⁰ em que o ministro de direitos humanos, Paulo Sérgio Pinheiro, que havia assumido o cargo em novembro de 2001, afirmou avistar avanços na área de direitos humanos no Brasil. "...Eu não vou fazer o jogo da pessoa que está contente, mas também não posso dar um tiro no pé porque a sociedade civil e eu próprio participamos da elaboração do plano..." (PINHEIRO, 2001). Naquela ocasião fora anunciado, para o dia 19 do mesmo mês, uma versão atualizada do PNDH. O PNDH-2 havia sido elaborado de modo a corrigir as falhas ocorridas em relação ao programa anterior, de 1996, que recebeu críticas relacionadas à ênfase que foi dada aos direitos civis e à falta de um capítulo dedicado aos homossexuais.

Pinheiro apontou algumas prioridades para o ano de 2002, como a luta contra o trabalho escravo e o infantil e também a aprovação da lei que prevê que os crimes cometidos contra os direitos humanos passem a ser julgados pela Justiça Federal. Na época o projeto estava no Senado. O ministro também lembrou alguns avanços ocorridos na área dos direitos humanos, como a lei que indenizava famílias de desaparecidos políticos (1995); a lei que tipificou o crime da tortura (1997); a publicação do 1º Relatório Nacional dos Direitos Humanos (2000) e a criação do Conselho Nacional Contra a Discriminação (2001). Para o pesquisador Tim Cahill, responsável pelo Brasil no Secretariado da Anistia Internacional, em Londres, no Brasil, apesar das boas intenções e o diálogo aberto no que concerne aos direitos humanos, ainda existia, entre essa posição e a realidade, uma distância enorme (CAHILL, 2001).

No início de 2002, Paulo Sérgio Pinheiro, em entrevista⁵¹ concedida ao jornal *Folha de S. Paulo* em janeiro de 2002, disse, quando questionado sobre como está o Brasil no em relação aos direitos humanos, que:

50Disponível em: [http://acervo.folha.com.br/resultados/buscade_talhada/?all_words=PNDH&commit.x=59&commit.y=1&date\[day\]=&date\[month\]=&date\[year\]=&final_date=&fsp=on&group_id=0&initial_date=&page=2&phrase=&theme_id=0&utf8=%E2%9C%93&without_words=&words=](http://acervo.folha.com.br/resultados/buscade_talhada/?all_words=PNDH&commit.x=59&commit.y=1&date[day]=&date[month]=&date[year]=&final_date=&fsp=on&group_id=0&initial_date=&page=2&phrase=&theme_id=0&utf8=%E2%9C%93&without_words=&words=). Acesso em: 05 Ago de 2014.

51Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0701200213.htm>. Acesso em 05 Ago de 2014.

Se olharmos para o governo federal, está muito bem, porque ele não tortura, não comete execuções sumárias [...]. Ao contrário do regime autoritário, o governo ratificou todos os instrumentos internacionais de direitos humanos. Aí dizem que é só no papel. Não é não. Isso é muito difícil. O Brasil não tem nada a esconder, e o cume dessa transparência foi quando, em dezembro do ano passado, o presidente apresentou um convite em aberto aos relatores especiais da ONU. Isso significa que eles podem vir ao Brasil quando quiserem, sem precisar de autorização do governo. Também tratamos de parcerias e organizações internacionais. (PINHEIRO, 2010).

O secretário também lembrou que os Estados possuem uma responsabilidade complementar em relação aos direitos humanos. Na época, o Brasil possuía 70 queixas na Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que envolviam casos de morte no campo, assassinato de crianças, torturadores e crimes cometidos por policiais militares. “Eldorado dos Carajás” e “Carandiru” são a ponta do “iceberg”, disse Pinheiro.

Pinheiro também comentou a proposta do programa de responsabilização penal de programas de rádio e TV que fizerem apologia à violência. Para ele, não se tratava de censura dos meios de comunicação, mas sim do cumprimento da lei, já que tais programas são exibidos graças a uma concessão pública.

Podemos notar que parte dos textos publicados nos jornais analisados atentava para a falta de compromisso do Senado, e de alguns Deputados, inclusive os da base governista da época, em promover os direitos humanos no Brasil. Importantes medidas, como a que transferia para a justiça comum crimes cometidos por policiais militares, depararam-se com grupos que eram contra a implementação da medida, como a Polícia Militar, por exemplo. Chegou a ser citado nos textos o *lobbying* que era exercido por este grupo no Congresso, visando a não aprovação de medidas que pudessem ir contra seus interesses. Apesar da pressão exercida pela Polícia Militar, a medida foi aprovada, transformando-se em lei.

Apesar de muitas medidas não terem saído do papel, o PNDH representou um primeiro passo no sentido de promover os Direitos Humanos na sociedade brasileira. As edições posteriores do programa (PNDH-2 e PNDH-3), apontam para o processo de construção destes direitos, que são implementados tendo em vista uma série de circunstâncias sociais, culturais, políticas e econômicas encontrada no Brasil.

3.2 O Programa Nacional dos Direitos Humanos 2 (PNDH-2)

No dia 13 de maio de 2002 foi decretado o segundo Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-2) que incluiu, entre as 518 propostas de ações governamentais, os direitos econômicos, sociais e culturais. O programa atentou também para o direito dos afrodescendentes, estimulando a adoção de ações afirmativas, definindo cotas no setor público e privado para garantir a oferta de emprego a negros e minorias buscando, além de proporcionar oportunidades iguais a todos, extinguir o preconceito racial. Tais medidas estavam em consonância com o programa de ação da Conferência Mundial Contra o Racismo de Durban, que foi realizada em setembro de 2001.

Na segunda edição do programa foi incluído projeto de lei de autoria da prefeita de São Paulo da época Marta Suplicy (PT), que previa a oficialização do casamento entre homossexuais. Para os transexuais, havia o apoio para a mudança de registro civil. Outra medida do PNDH-2 estimulava a adoção de crianças sem discriminar o postulante por sua orientação sexual, raça ou gênero, apoiando o mesmo princípio na concessão da guarda de menores. O programa também defendia a exclusão da expressão “pederastia” do Código Penal Militar.

A questão do aborto também foi citado no programa, sendo tratado como tema de saúde pública e com a garantia de acesso aos serviços de saúde nas situações previstas em lei. Em relação à educação, havia proposição para promover a equidade no acesso ao Ensino Superior de modo que os próprios universitários refletissem sobre a diversidade racial e cultural do Brasil. O programa também propôs a diminuição de impostos sobre alimentos considerados essenciais, de modo a ampliar o consumo entre a população mais pobre.

No âmbito do judiciário, havia proposição, em tramitação no Congresso, que previa a transferência da Justiça Estadual para a Justiça federal dos casos de violação dos direitos humanos. No caso da polícia, havia projeto de apoio a integração entre as polícias civil e militar, enfatizando a unificação dos comandos⁵².

Ao atentarmos para os jornais *Folha de S. Paulo* e *O Estado de S. Paulo*, verificamos que a questão da não implementação das medidas presentes no programa foi bastante discutida. Muitos ativistas brasileiros não viam com muita convicção o lançamento do PNDH-2. Para eles, o importante era que o programa saísse do papel e se transformasse em realidade.

⁵²Disponível em: <http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20020514-39655-spo-10-ger-a10-not/tela/fullscreen>. Acesso em: 04 Ago de 2014.

Em texto⁵³ publicado no *O Estado de S. Paulo* no dia 14 de maio de 2002, foi apontado que várias ONGs e entidades voltadas à proteção dos direitos humanos não manifestavam muita esperança em relação à segunda edição do programa. Para Beto de Jesus, presidente da Associação da Parada Gay de São Paulo, era preciso que os deputados da base governista votassem a favor já que, desde 1996 estava na Câmara o projeto de lei que tratava da união civil de pessoas do mesmo sexo.

Outra posição, que questionou o fato das propostas do PNDH não estarem saindo do papel, foi a de Oscar Vilhena Vieira, professor de direitos humanos da PUC-SP. Para ele, muitos pontos do programa de 1996 não saíram do papel, como a proposta de federalização dos crimes cometidos contra os direitos humanos. Segundo Vieira (2002), “...Seria um mecanismo de controle muito bom porque o órgão federal é cobrado internacionalmente...”. Apesar de o projeto não ter se transformado em lei, o professor disse que o governo estava sendo transparente na defesa dos direitos humanos.

Também o diretor executivo da ONG Centro de Justiça Global, sediada no Rio de Janeiro, James Cavallaro, cobrou o estabelecimento de prazos definidos das medidas presentes no plano. Para ele, sem a definição de prazos fica impossível para a sociedade civil cobrar sua execução. Outro ponto citado pelo diretor foi o grande número de medidas enumeradas, mais de 500. “Eu preferia que fossem apenas dez, mas com implementação garantida”, disse Cavallaro⁵⁴. Assim, as primeiras citações feitas ao PNDH enfatizaram o fato de suas medidas não estarem sendo promovidas.

A reportagem⁵⁵ publicada na *Folha de S. Paulo*, do dia 14 de maio de 2002, apontou que das 512 propostas do PNDH-2, 156 estavam previstas para serem executadas até o final de 2002, conforme seleção feita pelo Ministério da Justiça que, além de apontar quais medidas teriam prioridade, apresentou as metas, os órgãos responsáveis e os orçamentos necessários para sua execução. A ideia de indicar os responsáveis pela implementação dos itens do programa partiu da primeira edição do PNDH, de 1996, que foi bastante criticada pelo fato de não preconizar o modo pelo qual as várias propostas iriam ser colocadas em

53Disponível em: <http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20020514-39655-nac-10-ger-a10-not/tela/fullscreen>. Acesso em: 05 Ago de 2014.

54Disponível em: <http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20020514-39655-nac-10-ger-a10-not/tela/fullscreen>. Acesso em: 05 Ago de 2014.

55

Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1405200201.htm>. Acesso em: 05 Ago de 2014.

prática. Na época, o orçamento estimado para a consolidação dos programas era de R\$ 26 bilhões.

Também foram destacadas proposições polêmicas do PNDH-2, que iriam ser deixadas para o ano de 2003. Duas delas tratavam do apoio a união civil de homossexuais e a possibilidade destes casais adotarem crianças. A outra era relativa a “instituição de políticas compensatórias para afrodescendentes”. Tais iniciativas, apesar de bastante celebradas pelos movimentos negro e gay, foram deixadas para o governo que sucederia Fernando Henrique Cardoso. Outras medidas que haviam ficado para o sucessor de FHC, foram as que visavam combater a intolerância religiosa e a proibição de propagandas racistas, xenófobas, que difamavam religiões e incitavam ódio contra valores espirituais.

Em resposta às críticas direcionadas ao modo como a política de direitos humanos se configurava no Brasil, Paulo Sérgio Pinheiro, em artigo publicado na *Folha de S. Paulo* no dia 12 de dezembro de 2002⁵⁶, ao tratar da situação do Brasil em relação aos direitos humanos, sustentou que o Estado democrático é coligado à sociedade civil. Apesar deste mesmo Estado ser muitas vezes um dos maiores violadores daqueles direitos, declarados em 10 de dezembro de 1948, caberia a ele deflagrá-los e os acolher.

O ministro dos direitos humanos da época disse que não havia déficit em relação aos direitos políticos, mas reconheceu que o modo como os direitos civis são distribuídos se configurava, ainda, como um grande problema a ser resolvido. Com base no segundo relatório Nacional de Direitos Humanos, que foi publicado no dia 27 de dezembro de 2002, constatou-se que em todos os Estados persistiam graves violações no que diz respeito ao acesso à justiça, sendo quase nula a assistência jurídica oferecida à população. A atuação inábil das polícias, torturas nas delegacias e em instituições penais voltadas para crianças e jovens e os “limites do Ministério Público”, foram apontados como sendo alguns dos empecilhos à garantia dos direitos civis.

O Legislativo também foi citado por não ter cumprido sua competência em relação à lei, que previa transferir para a Justiça Federal os crimes cometidos contra os direitos humanos. Esta proposta de lei, oriunda de acordos internacionais firmados pelo Brasil, e que estava presente ainda no primeiro PNDH, de 1996, ainda não havia sido votada no ano de 2002. Naquela ocasião, já fazia dez anos que os policiais que haviam assassinado 111 presos

56Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz1212200209.htm>. Acesso em 29 Mai de 2014.

no Carandiru ainda estavam impunes.

Mesmo diante de uma série de graves problemas e violações que comprometiam o desenvolvimento dos direitos humanos no Brasil e que ainda não haviam sido resolvidas, o ministro atentou para algumas inovações e “boas práticas” promovidas pelo programa, como o fortalecimento da sociedade civil e o fato dos direitos humanos terem se convertido, nos oito anos de governo FHC, em política de Estado, afirmou Paulo Sérgio Pinheiro.

A questão da não implementação do programa foi novamente abordada no ano de 2005 no Jornal *O Estado de S. Paulo*, que apontou para o não cumprimento da maioria das propostas do PNDH-2. Com base em estudo realizado pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), ONG especializada em acompanhar políticas públicas sociais, não havia, segundo a entidade, um sistema de implementação do programa que englobasse os 57 projetos relacionados a “temas como assistência a menores em conflito com a lei, defesa dos direitos da criança, integração de políticas para o emprego, trabalho e renda e proteção aos portadores de deficiência”.

Até outubro de 2005, 19 dos 57 programas contaram com menos de 10% de execução dos recursos previstos. Na época, apenas quatro programas haviam recebido mais de 50% das verbas previstas. Do total de R\$ 77,6 milhões que estavam previstos, haviam sido executados apenas 12,9%. Caio Varela, que era assessor de políticas de Direitos Humanos do Inesc, ressaltou que, de acordo com a análise técnica orçamentária realizada, a situação era alarmante, já que além de estarem sendo mal geridos, os programas não contavam com uma execução contínua. Varela disse que havia grande expectativa quanto à secretaria no início. Posteriormente, verificou-se que a área não era prioridade do governo.

Assim verifica-se que, assim como o PNDH-1, a segunda edição do programa também gerou descrenças por parte de ONGs e entidades responsáveis pela promoção dos direitos humanos no Brasil. O fato de muitas medidas e proposições não terem sido colocadas em prática fez com que o programa passasse a ser visto como uma espécie de “manual de boas intenções”, sem compromisso com a implementação de mudanças necessárias para promover os direitos civis, políticos e sociais, considerados por T. H. Marshall (1967), de forma igualitária, abrangendo a sociedade como um todo.

No entanto, apesar das propostas relativas aos direitos humanos englobarem iniciativas advindas da sociedade civil – através de ONGs, movimentos e entidades comprometidas com

a reivindicação de diferentes tipos de direitos – e de acordos internacionais dos quais o Brasil é signatário, sua implementação acaba se deparando com uma série de empecilhos. A discussão acerca das propostas contidas nos PNDHs não é prioridade para alguns representantes políticos do Congresso Nacional. Este fato pode ser demonstrado pelos poucos itens do programa que foram implementados. A falta de recursos financeiros, tratada no texto a seguir, também seria um outro obstáculo a efetivação do conjunto de direitos civis, políticos e sociais que compõe a Constituição Cidadã brasileira.

Logo no início do governo Lula, um episódio ocorrido reforçou a ideia de que os direitos humanos não era prioridade do governo. De acordo com o texto, a Secretaria Especial de Direitos Humanos, que havia sido recriada com status de ministério, foi, posteriormente, rebaixada para subsecretaria. Além do rebaixamento sofrido, a reportagem também apontou que além do PNDH, outros programas lançados pela secretaria como o “Brasil sem Homofobia”, o “Programa nacional de proteção dos Defensores” e o “Disque 100”, relacionado a crimes de tortura, não haviam, no ano de 2005, sido colocados em prática conforme planejado.

Na opinião de algumas ONGs e outras entidades, é dada pouca atenção aos direitos humanos no Brasil. O próprio rebaixamento sofrido pela Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH), que havia, em julho de 2005, perdido o status de ministério, ficando atrelada à Secretaria-Geral da Presidência, apontaria para isso⁵⁷.

Maria Libardoni, diretora executiva da ONG Agende⁵⁸ e integrante da Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais (DESC Brasil) afirmou que seria necessária uma atuação transversal da Secretaria de Direitos Humanos: “...tanto Nilmário Miranda quanto Mário Mamede possuem uma trajetória indiscutível na área, foram militantes importantíssimos, mas deixaram a desejar na parte de execução, não conseguiram definir prioridades e fazer articulações...” (LIBARDONI, 2005).

Nilmário Miranda, que havia deixado a SEDH⁵⁹ no início de julho, pouco antes da secretaria ter sido rebaixada, criticou o rebaixamento da pasta. As carências em direitos humanos são tantas que qualquer avanço se torna relativo e lento, afirmou Miranda, que

57Disponível em: <http://reporterbrasil.org.br/2005/12/secretaria-de-direitos-humanos-recupera-status-de-ministerio/>. Acesso em: 30 Mai de 2014.

58Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento.

59Secretaria Especial de Direitos Humanos.

apontou, em reportagem do dia 25 de setembro de 2005⁶⁰, avanços em algumas áreas, como nos conselhos tutelares, no Conanda (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente), no item relacionado aos deficientes físicos, à exploração sexual e em projeto contra o trabalho infantil, que havia sido reconhecido pela OIT (Organização Internacional do Trabalho). Em relação à violência no campo, teria ocorrido uma maior atuação junto com ação da Polícia Federal, para diminuir o número de mortes.

Na ocasião, o então ex-secretário também questionou a perda do status de ministério da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, que teria sido rebaixada sem motivo. Tal medida, que não teria provocado economia de recursos nem de materiais, contribuiu para romper uma trajetória que se estava tentando fortalecer. Outro ponto também discutido foi a medida que visava abrir os arquivos da ditadura, que teria gerado frustração para o ex-ministro. “...Fomos dominados pela força da inércia que não nos deixa caminhar. Também não conseguimos avançar no caso dos desaparecidos políticos. Não houve nenhuma informação nova...” (MIRANDA, 2005). Cinco meses depois, através da lei nº11.204⁶¹, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, publicada no dia 05 de dezembro de 2005 no Diário Oficial, a secretaria recuperaria seu status de ministério.

Notamos que a questão envolvendo as violações de direitos humanos ocorrida no contexto da ditadura militar de 1964, e que foi um dos itens polêmicos do PNDH-3, já havia sido abordada na segunda edição do programa.

Após quase dois anos sem ser citado pelos dois jornais pesquisados⁶², o PNDH volta a ser mencionado em dezembro de 2007. No texto, publicado pela *Folha de S. Paulo*, Paulo Vannuchi tratou dos “direitos humanos em 2008”. O ministro de direitos humanos da época citou Noberto Bobbio (1909-2004), considerado um dos maiores nomes da filosofia política italiana⁶³, para lembrar a distância que separa a declaração Universal dos Direitos Humanos,

60Disponível em: <http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20050925-40885-spo-26-ger-a26-not/tela/fullscreen>. Acesso em: 30 Mai de 2014.

61A lei nº 11.204 de 05 de Dezembro de 2005, “... altera a Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios; autoriza a prorrogação de contratos temporários firmados com fundamento no art. 23 da Lei no 10.667, de 14 de maio de 2003; altera o art. 4º da Lei no 8.745, de 9 de dezembro de 1993, e a Lei no 11.182, de 27 de setembro de 2005; e dá outras providências ...” (BRASIL, 2005). Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/10892587/lei-n-11204-de-05-de-dezembro-de-2005>. Acesso em: 11 Jul de 2015.

62 A pesquisa sobre o PNDH foi realizada no acervo dos jornais *O Estado de S. Paulo* e *Folha de S. Paulo*.

63 BOBBIO. N. Direito e poder. São Paulo: Editora UNESP, 2008.

de 1948, e o mundo real que nos cerca. Vannuchi também lembrou da proposta brasileira, que havia sido aprovada no Conselho de Direitos Humanos da ONU, em Genebra, de aproveitar o 60^o⁶⁴ aniversário dos direitos humanos para se construir um consenso quanto as metas mundiais relacionadas aos direitos humanos, dando sequência ao êxito obtido com as Metas do Milênio.

No texto, Vannuchi também citou a 11^a Conferência Nacional de Direitos Humanos, que seria a base de elaboração do PNDH-3. Segundo ele, José Gregori, em 1996, havia recolhido 228 propostas da sociedade civil para elaborar a primeira edição do programa, que enfatizou os direitos civis e políticos. No ano de 2002, Paulo Sérgio Pinheiro acomodou 518 propostas, ressaltando os direitos econômicos, sociais e culturais. "... O debate de 2008 deve estabelecer os contornos do PNDH-3, a ser oficializado por decreto presidencial, como os anteriores...", disse Vannuchi em 2007.

Na época, o ministro convidou, além da população, três segmentos que ainda não haviam se integrado plenamente às lutas pelos direitos humanos trilhadas pelas comissões parlamentares e movimentos sociais: o Judiciário, a universidade e a mídia. A ideia seria levar a discussão dos direitos humanos para o interior das universidades e também para o Judiciário dos Estados, com a participação de Juizes, procuradores e defensores públicos. Em relação à mídia, seu papel seria de suma importância, já que ela poderia assumir o papel de informar à sociedade que os direitos humanos não podem ser confundidos com os direitos dos bandidos, como ainda divulgavam alguns veículos de comunicação diariamente, afirmou Vannuchi (2008).

Através do texto publicado, Vannuchi convidou a população para participar da 11^a Conferência Nacional de Direitos Humanos que, somado as mais de 50 conferências nacionais temáticas realizadas desde o ano de 2003, foi a base de elaboração do PNDH-3. As conferências, realizadas em todo o território nacional, contaram com a presença de diferentes grupos e entidades que debateram acerca da necessidade de serem promovidos direitos para os mais diferentes grupos.

Assim, ia chegando ao fim o período em que vigorou o PNDH-2 que, assim como o primeiro, não teve implementada a maioria de suas propostas.

Utilizando como referência os diversos textos já discutidos, nota-se que são vários os

64O 60º aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos foi comemorado no ano de 2008.

obstáculos que impedem a promoção da cidadania no Brasil. Conforme afirmação feita pelo ex-presidente da república Fernando Henrique Cardoso (1997), “mudanças culturais não ocorrem em função de decretos”; a constituição de uma cultura dos direitos humanos no Brasil necessita, para se efetivar, romper com séculos de escravidão, de preconceito contra negros, mulheres, homossexuais, grupos indígenas etc. Seria necessário romper também com práticas políticas herdadas de nossa história, tal qual analisado por Edson Nunes (1997), como o clientelismo e o corporativismo.

Mesmo contando com um conjunto de propostas que partiram da sociedade civil organizada, que através de ONGs, partidos, sindicatos, e outras entidades, lutavam pela promoção da cidadania, o programa ainda se deparava com grupos que insistiam em desqualificá-lo e deturpá-lo, como poderemos verificar a seguir com as discussões que envolveram o PNDH-3. Assim, apesar das dificuldades, o desenvolvimento da cidadania no Brasil, que foi seriamente ameaçado durante o período da ditadura militar (1964-1985), ganhou novo impulso com a iniciativa do PNDH.

3.3 O Programa Nacional de Direitos Humanos 3 (PNDH-3)

Dando continuidade às edições anteriores, o PNDH 3, promulgado no dia 21 de dezembro de 2009, incorporou:

Resoluções da 11ª Conferência Nacional dos Direitos Humanos e propostas aprovadas nas mais de 50 conferências nacionais temáticas, promovidas desde 2003 – segurança alimentar, educação, saúde, habitação, igualdade racial, direitos da mulher, juventude, crianças e adolescentes, pessoas com deficiência, idosos, meio ambiente etc. - refletindo um amplo debate democrático sobre as políticas públicas dessa área (BRASIL, 2009, p. 11).

Organizado em torno de 6 eixos temáticos, subdivididos em 25 diretrizes, 82 objetivos estratégicos e 521 ações programáticas, o PNDH-3, apesar de ter sido elaborado a partir de uma série de conferências nacionais temáticas, ocorridas em todo o território nacional, foi também alvo de muitas críticas, que partiram principalmente de representantes da igreja

Católica, como a CNBB⁶⁵ da Frente Parlamentar da Agricultura (bancada ruralista), entidades representantes dos meios de comunicação como a ANJ⁶⁶, a ANER⁶⁷ e a ABERT⁶⁸ e alguns representantes das Forças Armadas. Tais grupos manifestaram um verdadeiro repúdio ao programa, alegando que o mesmo continha princípios contrários a constituição brasileira. De acordo com Sérgio Adorno, as duras críticas em relação ao PNDH-3:

Colocaram novamente em evidência termos de debate que pareciam superados. Durante a transição para a democracia no Brasil (1979-1988) e por quase duas décadas, temas de direitos humanos suscitavam reações depreciativas, frequentemente associados, pela opinião pública, à defesa dos direitos de bandidos, à utopia de militantes que imaginavam uma sociedade despida de violência e de graves violações de direitos humanos ou ainda à sede de vingança por parte de quem havia sido perseguido na ditadura militar (ADORNO, 2010, p.5).

Entre os itens que geraram polêmica está o setor das forças armadas, que desaprovou o PNDH-3 principalmente por conta dos dispositivos presentes no eixo orientador VI, referentes ao “Direito à Memória e à Verdade”, que propôs, na Diretriz 23 “promover a apuração e o esclarecimento público das violações de Direitos Humanos praticados no contexto da repressão política ocorrida no Brasil”.

Sob a ameaça do Ministro da Defesa da época, Nelson Jobim, de pedir demissão caso o projeto não fosse revisto, as mudanças dadas pelo decreto 7.177, de 12 de maio de 2010, afetaram algumas ações programáticas propostas no eixo orientador VI (Direito à Memória e à Verdade), referentes à história e à memória daqueles que morreram na luta pela democracia assim como a atuação dos militares durante a ditadura.

Outra medida criticada tratava da proposta de regulamentação dos meios de comunicação, que instituía a "...criação de marco legal, nos termos do art. 221 da Constituição, estabelecendo o respeito aos Direitos Humanos nos serviços de radiodifusão (rádio e televisão) concedidos, permitidos ou autorizados..." (BRASIL, 2009, p.165). Com a mudança, ficou prevista "...a criação de um marco legal, nos termos do art. 221 da

65Conferência Nacional dos Bispos do Brasil.

66Associação Nacional de Jornais.

67Associação Nacional de Editores de Revistas.

68Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão.

Constituição, estabelecendo o respeito aos Direitos Humanos nos serviços de radiodifusão (rádio e televisão) concedidos, permitidos ou autorizados..."(BRASIL, 2010, p. 165).

O item que trazia a ideia de criar um “ranking” nacional dos veículos de comunicação e indicar os que estão comprometidos com os Direitos Humanos e os que desrespeitam estes mesmos direitos foi revogado. A elaboração de um “ranking” dos veículos de comunicação representava uma ameaça à liberdade de imprensa, segundo justificativa da ANJ, da ANER e da ABERT.

Já a proposta que tratava da “...aprovação do projeto de lei que descriminaliza o aborto, considerando a autonomia das mulheres para decidir sobre seus corpos...” (BRASIL, 2009, p.91) foi, devido à pressão de grupos ligados à Igreja Católica, como a CNBB, alterada de modo a “...considerar o aborto como tema de saúde pública, com a garantia de acesso aos serviços de saúde...” (BRASIL, 2010, p.91).

Outro item, que também gerou críticas por parte da Igreja Católica, foi a proposta de “...desenvolver mecanismos para impedir a ostentação de símbolos religiosos em estabelecimentos públicos da união...”(BRASIL, 2009, p.100). Este item foi excluído do programa.

Já a proposta presente no eixo orientador IV, diretriz 17, objetivo estratégico VI, que trata do “Acesso à justiça no campo e na cidade”, provocou fortes reações dos defensores do agronegócio. O item referente à justiça no campo e na cidade, que inicialmente fora incluído no programa, compreendia políticas sociais voltadas para coibir o desrespeito aos direitos humanos em função da remoção forçada de grupos afetados pela falta de moradia ou sem-terra. O uso da força como meio para o restabelecimento da propriedade invadida geralmente provoca, contra esses grupos já desrespeitados enquanto cidadãos, diversas formas de violência e até mesmo mortes, como no caso ocorrido em janeiro de 2012 durante o processo de reintegração de posse na comunidade pinheirinho, uma ocupação irregular localizada em São José dos Campos, estado de São Paulo.

A classificação da *Folha de S. Paulo* e do *O Estado de S. Paulo* feita em relação ao PNDH-3 enfatizou os itens que foram considerados polêmicos, dando voz e poder ao pensamento conservador. Além dos temas relacionados à questão do aborto, à laicidade do Estado, aos conflitos fundiários agrários e urbanos, à criação da Comissão da Verdade e à democratização dos meios de comunicação, que estiveram entre os principais temas

abordados, outras considerações foram empreendidas, como as que trataram da relação do PNDH com os direitos humanos e com a democracia direta.

Para melhor organizar o modo como o programa foi discutido e abarcar toda a diversidade de questões que estiveram presentes nas publicações, optou-se por separar os artigos e reportagens a partir de algumas temáticas, discutidas em relação a algumas proposições do PNDH-3. O primeiro tema que será abordado é com relação ao PNDH-3 e o significado de direitos humanos, que discutiu o programa e sua importância para a promoção dos direitos humanos no Brasil. Logo após, serão considerados os artigos e reportagens que trataram do PNDH-3 e a discussão sobre a democracia direta. A proposta relativa à polêmica envolvendo a criação da Comissão da Verdade, será abordada no terceiro item, seguida pela discussão acerca do aborto e da laicidade do Estado. O quinto item atentará para a questão envolvendo a regulamentação dos meios de comunicação, que rendeu várias publicações. A controvérsia gerada em torno do item que estabelecia a mediação em situações de conflitos fundiários agrários e urbanos será discutido no sexto item. No sétimo e último item, foram inseridas publicações que trataram de três assuntos: a discussão sobre os povos indígenas, as eleições e outros temas que estiveram menos presentes nas publicações.

3.3.1 PNDH-3 e o significado de direitos humanos

Neste item foram incluídos textos que discutiram a relação do PNDH-3 e o significado dos direitos humanos que, desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos, promulgada em 10 de dezembro de 1948, passou a ser um ideal, que busca atingir todos os povos e nações. O PNDH, que visa promover direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais, foi lembrado pela sua contribuição para a democracia brasileira. O programa também foi criticado, tendo sido acusado de desfigurar o real sentido dos direitos humanos, que surgiram ressaltando os direitos civis e políticos, ao enfatizar os direitos econômicos e sociais, classificados como direitos de segunda e terceira geração. Tais direitos teriam sido os responsáveis por criar “coletividades imaginadas”, deixando os direitos civis e políticos, classificados como direitos de primeira geração, em segundo plano.

O jornal *O Estado de S. Paulo*, em janeiro de 2010, comparou os itens polêmicos do programa de 2010 com a edição anterior, de 2002, apontando que, apesar de ter trazido

propostas semelhantes, a edição de 2002 não teve a mesma repercussão do PNDH-3.

Hélio Schwartzman, jornalista do O Estado de S. Paulo, discorreu acerca do assunto, apontando os direitos humanos como sendo um campo em que as fronteiras entre Fernando Henrique Cardoso e Lula se abrandam. Aqueles que militam na área “...se não chegam a colocar as convicções partidárias à frente das divisões partidárias, cultivam o salutar hábito de não transigir sobre o que consideram ser princípios⁶⁹...” (SCHWARTSMAN, 2010).

Além do mais, outro fator que contribui para explicar a harmonia entre os PNDHs é o fato deles serem o resultado de uma recomendação feita pela ONU. Guilherme Assis Almeida, professor de filosofia do direito da USP, ao tratar do programa, lembrou que o mesmo nasceu da declaração de Viena, de 1993. O Brasil foi o terceiro país a criar um programa para os direitos humanos.

Um importante ponto que foi ressaltado na Conferência de Viena foi a questão da interdependência existente entre “democracia, desenvolvimento econômico e direitos humanos”, que superou a noção prevalecente durante a guerra fria. Além da interdependência, foi consagrada a indivisibilidade dos direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais.

Para Schwartzman (2010), a declaração de Viena teria sido responsável por tornar os PNDHs inchados, já que contemplava direitos específicos para mulheres, crianças e populações indígenas, citando a pobreza, o racismo, a perseguição a grupos minoritários e a gravidade representada pela tortura. Na medida em que foram tratadas como projetos de baixa prioridade, que na maioria das vezes não saíam do papel, as propostas foram se tornando cada vez mais ousadas. Na época, Lula e os militares haviam entrado em conflito devido ao desacordo acerca da compra de aviões caça. Segundo o jornalista, o episódio dos caças teria contribuído para aumentar a polêmica que foi criada em torno de alguns pontos do programa.

Apesar de alguns direitos considerados básicos – como é o caso do direito à memória e a história – terem se tornado alvo de polêmica, não deixa de ser importante o modo como muitas proposições do programa ganharam visibilidade e passaram a ser discutidas. Schwartzman encerra seu texto ressaltando que “...é bom para a democracia e para os direitos humanos que esses temas sejam discutidos e que as boas propostas do PNDH sejam separadas dos exageros e delírios...”.

Novamente, como podemos notar através dos textos dos jornais, o programa é

69Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1301201010.htm>. Acesso em 02 Jun de 2014.

lembrado como sendo de baixa prioridade para o governo, o que explicaria a número de propostas consideradas “ousadas” pelo autor do texto publicado no *Estado de S. Paulo*. As propostas ousadas foram as relacionadas à criação da Comissão da verdade, da questão do aborto, da mediação de conflitos e da regulamentação da mídia.

Mesmo sendo ressaltado a falta de empenho do governo e dos órgãos responsáveis pela implementação do programa, a presença destes itens polêmicos, gerou incômodo, como podemos notar na maior parte dos textos considerados.

O conflito envolvendo os militares e as proposições relativas à criação da Comissão da Verdade foram lembrados no texto do jornal. A *Folha de S. Paulo* também tratou do PNDH, enfatizando que muitas propostas que foram inseridas no programa teriam ocorrido devido a pressão exercida por ONGs e outros movimentos sociais ligados ao PT, partido do então presidente Lula.

O editorial do jornal acusou a omissão de Lula e da casa civil pelo “vespeiro” que havia se transformado o PNDH-3. No artigo⁷⁰, foi apontado como sendo um defeito do governo Lula o hábito de “atrapalhar a já copiosa legislação nacional com diplomas inócuos, declarações de intenções talhadas para contemplar públicos específicos...”. Assim, o PNDH-3 seria um conjunto de propostas que foram elaboradas de modo a satisfazer grupos de pressão e ONGs abrigadas pela máquina pública.

Militantes de direitos humanos, invasores de terras, feministas e representantes do movimento negro foram abarcados no programa pois “fincaram suas bandeiras na Esplanada e no decreto”. Conflitos e discussões entre ministros não são novidades. O que estaria em cena no PNDH seria “o conhecido enredo de descoordenação”. Reinhold Stephanes, ministro da agricultura, questionou a proposta do programa com colegas de gabinete como se ele próprio não fizesse parte dele. José Gerardo Fontelles, secretário-executivo de Stephanes, foi um dos 28 signatários do decreto.

O fato do Ministro da Defesa não ter assinado o documento na época demonstra, segundo a reportagem, “que a pasta foi alijada do debate de propósito. Algo que só parece concebível para quem não antevê nem vigor nem eficácia para o decreto polêmico”. Elaborar uma Comissão da Verdade sem articulação com o Ministério da Defesa é uma falta de bom senso, afirmou o jornalista.

⁷⁰Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1301201001.htm>. Acesso em: 03 Jun de 2014.

O resultado final do PNDH-3 teria sido uma série de “farpas” que gerou dificuldades ao presidente Lula. Dilma Rousseff, que havia sido indicada como candidata à presidência da república na época, teria sido mantida longe da polêmica envolvendo o programa. “Se antes a ministra errou por omitir-se, e assim contribuiu para a confusão, agora é por necessidade que evita o assunto”. Assim, de acordo com o jornalista, Dilma evitou ter seu nome relacionado ao PNDH-3, que muitas vezes foi tratado como sendo um programa elaborado exclusivamente pelo PT, para não se prejudicar a campanha eleitoral de 2010, na qual concorreu ao cargo de presidenta da república.

Em outro artigo⁷¹, Demétrio Magnoli, que é doutor em geografia humana e especialista em política, também expressou sua posição em relação ao PNDH-3. No texto foi citado Samuel Pinheiro Guimarães, que classificou a linguagem humanitário e “altruísta” dos direitos humanos como sendo um instrumento político que visa assegurar interesses que são próprios das grandes potências. Para Magnoli (2010), “o ataque frontal aos direitos humanos é ineficaz e desqualifica o agressor. Os inimigos competentes dos direitos humanos operam de outro modo, pela sua usurpação e submissão a programas ideológicos estatais”

Assim o PNDH-3, de acordo com o sociólogo e doutor em geografia, seria um “inimigo competente dos direitos humanos”, que em 1948 teria surgido inspirado na filosofia das luzes, focando direitos do indivíduo, e não de coletividades étnicas. A declaração dos Direitos Humanos do pós-guerra era um instrumento para proteger os indivíduos dos Estados. Assim, após a “fase heroica” das ONGs, que lutavam contra a repressão política, a censura, a tortura etc., teve início, há pelo menos duas décadas, um processo, realizado pelas ONGs, de reinterpretação dos direitos humanos, que passaram a classificar a Declaração de 1948 como sendo representante dos direitos de primeira geração.

A partir de então, surgem os chamados direitos econômicos e os sociais, classificados como sendo direitos de segunda e terceira geração respectivamente. Tais direitos, através de “...operação de linguagem gerou um oceano de direitos indefinidos, um livro vazio a ser preenchido pelos detentores do poder...” (MAGNOLI, 2010). Deste modo, muitas doutrinas teriam se convertido em direitos humanos. A reforma agrária, por exemplo, teria se convertido num direito humano, assim como as políticas assistencialistas e os direitos de terceira geração, que inventam coletividades étnicas e religiosas. A perseguição à imprensa se torna proteção

⁷¹Disponível em: <http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20100117-42460-spo-175-ali-j6-not/tela/fullscreen>. Acesso em 04 Jun de 2014.

dos direitos sociais em detrimento do poder midiático.

Para Magnoli, a mudança ocorrida em relação aos direitos humanos esvaziaria seu significado, já que deixaria de afirmar direitos dos indivíduos, que foram transformados em direitos para “coletividades imaginadas”. O PNDH-3 estaria repleto de tais “coletividades imaginadas” pela “política de identidades”. Os direitos de segunda e terceira geração esvaziaram os direitos humanos. As ONGs “incorporam-se à paisagem geopolítica das instituições multilaterais e seus ativistas ingressaram numa elite pós-moderna de altos funcionários do sistema internacional” (MAGNOLI, 2010). O preço pago por esta mudança de foco, seriam as várias violações dos direitos humanos cometidas pelos Estados, como a guerra ao terror promovida por George W. Bush; o fechamento de emissoras de TV, os prisioneiros políticos na Venezuela e a agressão à blogueira cubana Yoani Sánchez. Tais acontecimentos não teriam gerado nenhuma reação significativa das ONGs protetoras dos direitos humanos.

O debate ocorrido em relação ao programa trouxe para a pauta de discussões opiniões contrárias e favoráveis às iniciativas voltadas para a promoção dos direitos humanos no Brasil. Flávia Piovesan⁷², professora de Direitos Humanos, procuradora do *Estado de São Paulo* e membro do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, apontou o PNDH-3 como uma importante iniciativa, que teve o mérito de situar os direitos humanos como pauta no debate público e como política de Estado.

Um ponto importante do programa seria a transversalidade que permeia as 521 ações programáticas, abarcadas pelos seis eixos temáticos que o compõe. Elaborado a partir da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, que contou com a participação da sociedade civil e de representantes do governo, através dos diversos ministérios que foram convidados para participar das discussões e debates, o programa também contou com conflitos, divergências e tensões.

Espelhando a própria história dos direitos humanos que, segundo Norberto Bobbio, não nasceriam todos de uma vez e nem de uma vez por todas, englobando temas da agenda contemporânea de direitos humanos (direito a um meio ambiente saudável e sustentável, direito à verdade, à livre orientação sexual, aos direitos tecnológicos, ao direito dos idosos etc.), o programa “...reflete as complexidades da realidade brasileira, a conjugar uma pauta

⁷²Disponível em: <http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20100117-42460-spo-175-ali-j6-not/tela/fullscreen>. Acesso em: 06 Ago de 2014.

pré-republicana (por exemplo, o combate e prevenção ao trabalho escravo) com desafios da pós-modernidade (como o fomento às tecnologias socialmente inclusivas e ambientalmente sustentáveis)...” (PIOVESAN, 2010).

O PNDH-1 deu ênfase aos direitos civis e políticos. Já a segunda edição do programa, contemplou os direitos econômicos, sociais e culturais. No PNDH-3, o conjunto de direitos presentes no programa de 2002 foi ampliado, representando o desenvolvimento e a abrangência que os direitos humanos assumem desde a Declaração de 1948. Algumas proposições do programa de 2010 que geraram polêmica, como a iniciativa de criar uma Comissão da Verdade, para averiguar violações ocorridas no contexto da ditadura que teve início em 1964, teve como influência a jurisprudência internacional, que admite a anistia como sendo um obstáculo à promoção dos direitos humanos. Para a Corte Interamericana, a lei da anistia perpetua a impunidade, impedindo que familiares de vítimas de regimes de exceção conheçam a verdade.

O aborto também foi abordado pelo programa. Existe recomendação para que os Estados reconheçam o aborto como um grave problema de saúde pública, sugerindo que sejam revistas as leis que punem a interrupção da gravidez. As uniões civis de pessoas do mesmo sexo também são apoiadas, assim como o direito desses casais adotarem crianças.

Medidas visando reforçar a laicidade do Estado brasileiro também estiveram presentes no programa. A proposta visava impedir a ostentação de símbolos religiosos em locais públicos. Em 2009, a Corte Europeia havia condenado a Itália, exigindo que o país retirasse crucifixos das escolas em nome da liberdade religiosa.

O PNDH-3 representa importante contribuição na medida em que consolida o debate acerca dos direitos humanos e acena “... com a ideia de que não há democracia, tampouco Estado de Direito, sem que os direitos humanos sejam respeitados...” (PIOVESAN, 2010).

Quatro dias após o artigo de Flávia Piovesan, foi a vez do jurista Ives Gandra Martins⁷³ criticar, em artigo publicado na *Folha de S. Paulo*, a terceira edição do PNDH. Segundo ele, o programa teria um viés ideológico ditatorial, sendo a “reprodução dos modelos constitucionais venezuelano, equatoriano e boliviano”.

Logo no início de seu texto, Martins ressalta que o regime de exceção teria sido encerrado “...não por força da guerrilha – que terminou, de rigor, em 1971 –, mas

⁷³Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz2201201008.htm>. Acesso em: 04 Jun de 2014.

principalmente pela atuação da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). “... Tenho para mim que a guerrilha apenas atrasou o processo de retorno à democracia, pois o ódio gera o ódio...” (MARTINS, 2010). Os guerrilheiros da época, que teriam sido treinados em Cuba, pretendiam substituir uma ditadura de direita por uma de esquerda, afirmou o jurista.

Ressaltando a Lei da Anistia, de 1979, que teria representado um importante passo para o processo de redemocratização, havia possibilitado que ambos (os detentores do poder e os guerrilheiros) fossem anistiados, “colocando uma pedra sobre o passado”. Segundo Martins (2010), o Brasil é um país em que o ódio não tem espaço. Mesmo quando se compara nossas revoluções com a de nossos vizinhos, aqui o derramamento de sangue sempre foi menor.

Após a ditadura e ao longo do processo de redemocratização foi construída uma democracia baseada no equilíbrio dos três poderes, que teria possibilitado superar crises como o impeachment de Collor e a superinflação e “os mais variados escândalos, entre os quais o mensalão foi o maior, e a alternância de poder sem que se falasse em rupturas institucionais” (MARTINS, 2010).

Quanto ao PNDH-3, o programa teria sido elaborado por antigos guerrilheiros, dispostos a abrir feridas que já estavam cicatrizando. Além do item referente à comissão da verdade, foi citado também a ênfase que é dada ao executivo no programa. Segundo o jurista:

Pretende-se fortalecer o executivo, subordinar o Judiciário a organizações tuteladas 'pelos amigos do rei', controlar a imprensa, pisotear valores religiosos, interferir no agronegócio para eliminá-lo, afastar o direito à propriedade, reduzir o papel do legislativo e aumentar as consultas populares, no estilo dos referendos e plebiscitos venezuelanos, além de valorizar o homicídio nascituro e a prostituição como conquistas de direitos humanos (MARTINS, 2010).

O autor encerra seu artigo ressaltando que, devido à má qualidade do texto, dificilmente suas propostas serão aprovadas no Congresso.

Ideias como as de Ives Gandra Martins, que relacionaram o PNDH-3 com o PT, omitiram o fato de que desde o lançamento da primeira edição do programa, em 1996, os direitos humanos se tornaram uma política de Estado, não se limitando a um mandato de um governo específico. Além disso, muitas medidas previstas surgiram em decorrência de acordos firmados pelo Brasil que, desde a Constituição de 1988, ratificou os mais importantes

tratados internacionais de proteção dos direitos humanos, representando a mais ampla produção normativa destes direitos no contexto da história legislativa brasileira (PIOVESAN, 2010, p. 15).

As diversas críticas que foram feitas em relação ao PNDH-3 levaram Paulo Vannuchi, responsável na época pela secretaria dos direitos humanos, a rebatê-las, em janeiro de 2010. Em reportagem⁷⁴ publicada pelo *O Estado de S. Paulo* e assinada por Wilson Tosta, o secretário dos direitos humanos comparou as acusações ao programa com um movimento pró-ditadura. O motivo de tal alegação teria sido, além das várias críticas que estavam sendo dirigidas ao PNDH-3, um artigo publicado no jornal *Folha de S. Paulo* no dia 22 de janeiro de 2010 de autoria do jurista Ives Gandra Martins.

No artigo, o jurista teria manifestado uma “disposição pró-ditadura” que, segundo Vannuchi, era “uma confissão tão clara de que, se for preciso construir DOI-Codis de novo, vamos construir DOI-Codis de novo”. O secretário ainda lembrou que numa democracia, opiniões divergentes devem ser respeitadas.

Outro ponto que Vannuchi fez referência foi em relação à Comissão da Verdade, negando que a proposta revisaria a lei da anistia, de 1979. Ele também afirmou que os ataques que sofreu por conta do programa tiveram “pequenas características de linchamento” e que não rebateria a tais críticas com “o mesmo espírito de ataque a quem nos chamou de revanchistas [...] porque em direitos humanos o instrumento é o diálogo”.

Assim, a maior parte das matérias recolhidas nos jornais atentava para críticas negativas e posições contrárias às medidas e propostas do PNDH-3, como as discussões que relacionaram o programa a uma tentativa de implantar no Brasil um modelo constitucional autoritário, semelhante ao da Venezuela e do Equador. Apesar das críticas, alguns autores ressaltaram as inovações, esclarecendo as possibilidades do programa em relação ao desenvolvimento dos direitos humanos no Brasil.

Um outro ponto que gerou polêmica teve relação com as proposições e medidas do programa, que teriam sido elaboradas a partir da iniciativa de ONGs e outros movimentos sociais organizados. Tal fato abriu espaço para a discussão acerca da democracia direta, que será considerada no próximo item.

O PNDH-3, discutido através de um conjunto de artigos e reportagens citado nas

⁷⁴Disponível em: <http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20100128-42471-nac-7-pol-a7-not/tela/fullscreen>. Acesso em: 06 Ago de 2014.

páginas anteriores, trouxe a discussão acerca dos Direitos Humanos, de 1948. O debate, que contou com posições contrárias e pouco favoráveis ao programa, destaca-se pela velha retórica empregada por alguns autores, que afirmaram ser o PNDH-3 anticonstitucional, fruto de reivindicações de antigos militantes radicais ligados ao PT.

Várias posições e argumentos reforçam o caráter antidemocrático do PNDH-3. Tal posição é reforçada na medida em que avançamos na leitura dos textos relacionados aos pontos polêmicos do programa, tal qual a relação entre o PNDH-3 e a questão da democracia direta, que foi outro assunto bastante citado pelos jornais considerados na pesquisa, e será melhor elucidado no item a seguir.

3.3.2 O PNDH 3 e a questão da democracia direta

Bastante discutida nos artigos e reportagens envolvendo a terceira edição do programa foi a ideia de democracia direta, entendida como um tipo de sistema cujos cidadãos podem participar diretamente no processo de tomada de decisões sobre assuntos de interesse nacional. Devido ao fato do programa ter sido elaborado a partir de um “... diálogo permanente entre Estado e sociedade civil...” (BRASIL, 2010, p.11), cujas sugestões e discussões foram sistematizadas e organizadas durante a 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, ocorrida entre os dias 15 a 18 de dezembro de 2008, fez com que muitos atribuíssem ao PNDH-3, e a suas propostas, uma tentativa de implementar leis pautadas por plebiscitos, referendos, iniciativa popular e veto popular em detrimento do Congresso Nacional.

Em janeiro de 2010, um dos primeiros textos⁷⁵ publicado no *O Estado de S. Paulo*, afirmara que o PNDH-3, além de reformar a Constituição de 1988 e de não ter sido assinado por Lula na época, estabelecia um outro poder, classificado como poder da Ágora (fazendo referência às praças públicas onde eram realizadas assembleias políticas na Grécia antiga), que seriam comissões representantes da sociedade civil, sobrepostas ao executivo, legislativo e judiciário.

O problema do PNDH-3 não seria a criação da Comissão da Verdade ou o conflito envolvendo a CNA x MST, mas sim uma tentativa de promover uma grande ruptura que

⁷⁵Disponível em: <http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20100118-42461-nac-18-eco-b2-not/tela/fullscreen>. Acesso em: 06 Ago 2014.

ocorreria caso Dilma fosse eleita presidente, abrindo a possibilidade de futuramente Lula retornar, já que não teria tempo para executar, naquele mandato, o PNDH-3, classificado pelo jornal como “um grande projeto de mudança”⁷⁶.

Assim, o PNDH-3 estaria por trás da grande mudança pois, na medida em que é um decreto e tem força de lei, mesmo que necessite de aprovação do Congresso Nacional, qualquer juiz de direito poderia, segundo o jornalista, utilizá-lo para justificar suas decisões. Cabe ressaltar que o programa não considera confiáveis deputados, senadores e vereadores, que são as pessoas responsáveis pela criação de leis. As leis passariam a ser criadas, de acordo com o texto publicado no jornal *O Estado de S. Paulo*, não mais pelo Congresso Nacional, mas por iniciativas legislativas diretas, como os plebiscitos, referendos, leis de iniciativa popular e veto popular.

Proprietários de imóveis teriam ameaçadas suas propriedades na medida em que, no caso de invasões, o juiz só poderá decidir pela reintegração de posse após ser constituída e ouvida uma comissão com representantes da sociedade civil. Quanto à mídia, será estipulado o acompanhamento editorial, criando um ranking dos veículos de comunicação que são comprometidos com os direitos humanos.

Outro artigo⁷⁷ publicado no *O Estado de S. Paulo*, também em janeiro de 2010, enfatizou a terceira edição do Programa Nacional dos Direitos Humanos. Desta vez, o texto é iniciado com uma pergunta: Qual seria o tipo de democracia pretendida pelo PT? A indireta, imperfeita ou a democracia direta, impossível de ser praticada? Na época, o Partido dos Trabalhadores tinha Lula como representante do poder executivo.

Outra questão colocada faz referência às eleições para o executivo e legislativo. Nossa democracia, de acordo com o texto, seria exclusivamente eleitoral “ou apenas um pretexto para galgar o poder e de lá submeter a Nação às próprias convicções?” Lula chegara ao poder graças ao seu talento de conciliar interesses. De acordo com o jornalista e articulista do jornal *O Estado de S. Paulo*:

A primeira conciliação, mercê de seu talento para o

76Disponível em: <http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20100118-42461-nac-18-eco-b2-not/tela/fullscreen>. Acesso em: 06 Ago de 2014.

77Disponível em: <http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20100120-42463-spo-2-opi-a2-not/tela/fullscreen>. Acesso em: 06 Ago de 2014.

ecumenismo, deu-se já na fundação do PT. Antes, dizia-se que a esquerda só se unia na cadeia. Sob sua égide se reuniram egressos de grupos guerrilheiros de posições inconciliáveis com líderes sindicais apartidários (caso dele próprio) e a esquerda católica dividida entre políticos 'progressistas' da democracia cristã e militantes da Teologia da Libertação [...] a segunda conciliação, fruto de seu oportunismo e iniciada com o abandono do programa socialista, que unia apenas os três grupos originais do PT, e a adoção de um discurso de austeridade fiscal e combate à inflação da era pós-Palocci (NÊUMANNE, 2010⁷⁸).

A conciliação ocorrida entre Lula e Sarney teria sido mais um episódio político em que a “velha plutocracia” mudou de palanque, alinha-se com a “guerrilheira” Dilma Rousseff, que naquela ocasião era candidata indicada por Lula para lhe suceder. Entre Lula e Dilma, haveriam diferenças: enquanto Lula teria combatido a ditadura “de cima do palanque do Estádio de Vila Euclides, em São Bernardo”, Dilma a combateu através do enfrentamento militar, o que “só prolongou a longa noite dos porões”. Passado tal período, Dilma “penetrou no centro das decisões no vácuo do chefe”, afirmou Nêumanne (2010).

Esta mudança levanta a seguinte dúvida: seria o PNDH-3 um projeto de vingança a ser implementado em um futuro governo, sob o comando de Dilma Rousseff? Nêumanne encerra seu artigo apontando a necessidade da candidata ao governo executivo da época, Dilma, esclarecer “isso com todas as letras”, de modo a afastar este “fantasma que reabre feridas já cicatrizadas” que continuará a nos espreitar.

Fábio Ulhoa Coelho, Jurista e professor da PUC-SP, também discutiu o PNDH-3 e a questão da democracia direita em artigo⁷⁹ publicado no *O Estado de S. Paulo*. Para ele, o PNDH-3, que Lula e Dilma não haviam lido, representava “um rosto fundamentalista para o governo”. O termo faz referência a um “fundamentalismo de esquerda” que, em pleno século XXI consagraria o poder dos “conselhos populares” ou *soviets*, em Russo.

Assim, os fundamentalistas de esquerda, que segundo o jurista não leem Gramsci, teriam, através dos conselhos populares no Brasil, como proposta firmar tal prática como sendo:

78Disponível em: <http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20100120-42463-spo-2-opi-a2-not>. Acesso em: 05 Ago de 2014.

79Disponível em: <http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20100128-42471-nac-2-opi-a2-not/tela/fullscreen>. Acesso em: 06 Ago de 2014.

Mais representativas do que as legitimadas pela Constituição (Congresso Nacional, Poder Judiciário, Ministério Público, etc.). Em seus delírios fundamentalistas, vislumbram uma dualidade de poderes capaz de abalar as instituições democráticas brasileiras e possibilitar a instauração da ditadura de partido único (COELHO, 2010).

As eleições periódicas e a alternância no poder seriam a essência do sistema. Já em relação ao modelo soviético, “a alternância representa um grande problema e os rearranjos periódicos são sempre traumáticos...”. Lula foi eleito de acordo com os preceitos democráticos e não pelo apoio dos fundamentalistas. O apoio dos fundamentalistas teria rendido a Lula três derrotas sucessivas. Estender o leque de sustentação política também teria contribuído, segundo Fábio Ulhoa, para sua chegada ao poder. Os escândalos envolvendo o PT, como o mensalão, contaram, além das demais forças de sustentação, com o apoio dos fundamentalistas. Esta face do PT teria dificuldade para se identificar com os “muitos rostos” do governo.

O PNDH-3 do governo Lula, teria sido aprovado de modo a satisfazer e manter o apoio da face mais radical do PT, os fundamentalistas, que de acordo com autor do artigo, ameaçavam apoiar Marina Silva para a presidência. Assim o programa, que trouxe propostas de estabelecer um controle dos meios sociais de comunicação torna necessário que os democratas fiquem atentos para que tais “medidas eleitoreiras [...] não impliquem ameaças concretas às instituições”.

Em outro artigo⁸⁰ se discutiu o PNDH-3 e os itens que geraram polêmica, que foram classificados como “obsessão totalitária”. De acordo com o texto publicado pelo jornal, mesmo após ter sido fracassada a tentativa de “emplacar um Conselho Nacional de Comunicação”, foi usado um outro projeto, de nome insuspeito, visando, mais uma vez, estabelecer uma tentativa de controle dos meios de comunicação: o PNDH-3.

Para o jornalista:

Ao permitir a edição desse calhamaço chamado PNDH-3, e assiná-lo embaixo Lula parece ter feito o papel do psiquiatra que conduz seus pacientes a um desabafo catártico para aliviar-lhes os pesos de consciência. Já que nada mais fizemos do que continuar

80Disponível em: <http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20100208-42482-spo-2-opi-a2-not/tela/fullscreen>.
Acesso em: 06 Ago de 2014.

aplicando o programa econômico neoliberal de nossos antecessores, vamos despejar sobre a cabeça do país 29 mil palavras do mais puro malte petista, sem *blended* de nenhuma espécie. Se colar, colou (VAIA, 2010).

O governo Lula estaria, em seu último ano de governo, dando voz, com o PNDH-3, aos setores mais radicais do partido, que teriam incluído no programa uma série de propostas que colocavam em risco a democracia. Assim, ideias recorrentes “da vulgata petista” estariam presentes em vários itens do programa. Uma delas, seria o modo como é desprezada a democracia representativa, que teria sido substituída pela democracia direta, que seriam as conferências das “organizações sociais”, formadas por “militantes dos partidos que apoiam o governo”.

Outro ponto importante seria a tentativa de “abastardamento do Poder Judiciário”, que seria substituído pela mediação em casos de invasões de terras. A criação de um *ranking*, apontando os veículos de comunicação que estariam respeitando ou não os direitos humanos, também foi abordado, assim como a criação da Comissão da Verdade, que visava investigar crimes ocorridos durante a ditadura. O autor também lembrou um item que “nomearia uma instância sindical para atuar nos processos de licenciamento ambientais de empresas, oferecendo mais um criador de dificuldades para vender facilidades”.

As conferências e debates, que deram origem ao programa, teriam contado com uma média de 14 mil pessoas, que segundo o autor, seriam insignificantes se considerarmos os mais de 190 milhões de habitantes do país. Deste modo seria sensato ficarmos atentos aos projetos que, disfarçados de justiceiros, seriam autoritários.

A questão da democracia direta também foi discutida por Carlos Alberto Di Franco, advogado, colunista e consultor do jornal *O Estado de S. Paulo* teve publicado artigo⁸¹ em que também tratou do assunto. O autor, que é doutor em comunicação pela Universidade de Navarra e professor de Ética, iniciou seu texto citando o caso de José Roberto Arruda, que na época havia sido o primeiro governador preso no exercício do cargo. O episódio da prisão do governador do Distrito Federal na época, somado a outros casos de “corrupção endêmica e percepção social de impunidade compõe o ambiente propício à instalação de um quadro de desencanto cívico”, afirmou Franco (2010).

81Disponível em: <http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20100222-42496-spo-2-opi-a2-not/tela/fullscreen>. Acesso em: 06 Jun de 2014.

Além dos casos de corrupção e de outros acontecimentos que ameaçam as bases democráticas do Brasil, o autor sinaliza outro risco, relacionado à utopia autoritária. Apesar de o país contar com “instituições razoavelmente sólidas”, parcela significativa da sociedade questiona a validade de um dos seus principais pilares: o Congresso Nacional. É preocupante o descrédito generalizado em relação aos parlamentares, “captado em inúmeras pesquisas de opinião”.

Deste modo, a ideia de democracia direta, “suavemente destilada no 3º Programa Nacional de Direitos Humanos” seria verificada através da valorização de instrumentos como “a lei de iniciativa popular, referendo, veto popular e plebiscito”. Tais medidas significariam a instalação de um populismo autoritário, uma falsa democracia baseada em: “fisiologismo político, currais eleitorais e autoritarismo ideológico”.

O fisiologismo político seria o responsável pelas alianças. “Quando vemos Lula, José Sarney, Fernando Collor e Renan Calheiros, só para citar exemplos mais vistosos, no mesmo palanque, paira no ar a pergunta óbvia: o que une firmemente aqueles que estiveram em campos tão opostos? Interesse, só interesse”. Através das alianças, o projeto autoritário receberia o passaporte dos parlamentares para poder avançar.

Outro ponto é referente aos currais eleitorais e ao sistema educacional brasileiro. Apesar da multiplicação das universidades, cidadãos não estariam sendo formados no sentido de serem livres, conscientes de seus direitos e “capazes de desenvolver seu próprio pensamento, conscientes de seus direitos e deveres”. O jornalismo, neste contexto político, cumpriria uma importante função, que era o de trazer os “candidatos para o terreno das verdadeiras discussões”, verificando quais são propostas para a educação, infraestrutura e ética.

A competitividade global reivindica pessoas bem formadas, “...Quando comparamos a revolução educacional coreana com a desqualificação da nossa educação, dá vontade de chorar...” (FRANCO, 2010). Apesar dos números e estatísticas referentes à promoção da educação, esta vai além dos números, sendo um projeto pedagógico, exigência, liberdade e humanismo visando a formação do cidadão integral. “Só a educação de qualidade será capaz de preparar o Brasil para o grande salto. Junto com a educação, deveria ser frisado investimentos em infraestrutura ao invés do discurso sobre o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)”.

O último item, referente à ética, retrata a queixa da sociedade em razão do “fato de a Polícia Federal prender e o Judiciário soltar”. Seria urgente, diante de fatos envolvendo roubo de dinheiro público e impunidade, oferecer uma resposta “à demanda de ética e decência da sociedade”. Assim a educação, infraestrutura e a ética deveriam ser os principais itens tratados pelos candidatos sendo o resto “faz de conta”.

Podemos verificar através dos textos que abordaram o PNDH-3 e a questão da democracia direta que a maior parte das reportagens analisadas, empreende críticas a ideia de democracia direta, que foi utilizada, através das várias conferências nacionais temáticas, para a elaboração do programa. No entanto, de acordo com o Art. 14 da Constituição de 1988, “... a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito⁸²; II – referendo⁸³; III – iniciativa popular⁸⁴...” (BRASIL, 1988). Desse modo, as propostas de lei idealizadas nas várias conferências nacionais temáticas, que deram origem ao PNDH-3, ocorreram com base em princípios legais previstos na Constituição Cidadã. O plebiscito, referendo e a iniciativa popular se configuram como uma possibilidade, no contexto de um país cuja história foi marcada por golpes de Estado, práticas políticas coronelistas, clientelistas, corporativistas e autoritárias, de organizar a sociedade a partir de princípios democráticos e dos direitos de cidadania.

Outro tema que rendeu bastante comentário teve relação com a proposta de criação da Comissão da verdade. O assunto, será melhor elucidado a seguir.

82“... Nos plebiscitos, a população é convocada para opinar sobre o assunto em debate antes que qualquer medida tenha sido adotada, fazendo com que a opinião popular seja a base para elaboração de lei posterior ...”(BRASIL, 2014). Disponível em: http://blog.planalto.gov.br/entenda-a-diferenca-entre-plebiscito-referendo-e-leis-de-iniciativa-popular/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=entenda-a-diferenca-entre-plebiscito-referendo-e-leis-de-iniciativa-popular. Acesso em: 12 Jul de 2015.

83“... No caso do referendo, o Congresso discute e aprova inicialmente uma lei e então os cidadãos são convocados a dizer se são contra ou favoráveis à nossa legislação ...” (BRASIL, 2014). Disponível em: http://blog.planalto.gov.br/entenda-a-diferenca-entre-plebiscito-referendo-e-leis-de-iniciativa-popular/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=entenda-a-diferenca-entre-plebiscito-referendo-e-leis-de-iniciativa-popular. Acesso em: 12 Jul de 2015.

84“... Na Iniciativa Popular de Lei, os eleitores têm o direito de apresentar projetos ao Congresso Nacional desde que reúnam assinaturas de pelo menos 1% do eleitorado nacional, localizado em pelo menos cinco estados brasileiros. Esse percentual representa a coletânea de aproximadamente 1,3 milhão de assinaturas em todo o país ...” (BRASIL, 2014). Disponível em: http://blog.planalto.gov.br/entenda-a-diferenca-entre-plebiscito-referendo-e-leis-de-iniciativa-popular/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=entenda-a-diferenca-entre-plebiscito-referendo-e-leis-de-iniciativa-popular. Acesso em: 12 Jul de 2015.

3.3.3 O PNDH 3 e a Comissão da Verdade

Os militares foram os primeiros que se manifestaram contra o PNDH-3. O motivo estaria relacionado à criação da Comissão da Verdade, que investiga crimes e violações dos direitos humanos no contexto da ditadura militar (1964-1985). A polêmica que envolveu o projeto teria, de acordo com Glenda Mezarobba (2010), que é consultora PNUD para a Comissão Nacional da Verdade, demonstrado “o quão desconhecido ainda é, para boa parte dos brasileiros, esse mecanismo de justiça de transição.

Além da Comissão da Verdade, outros itens como a proposta de mudança dos nomes de prédios, ruas, avenidas etc., que foram batizados com nomes de militares envolvidos com práticas de torturas e a supressão da legislação brasileira de normas da época da ditadura, iniciada em 1964, foram bastante discutidos nos artigos e reportagens publicados nos jornais pesquisados.

Uma das principais acusações que partiu das Forças Armadas, representada na época por Nelson Jobim, era a de que o programa atentava contra a Constituição, já que visava modificar a lei da anistia. Quanto à questão de que a Comissão da Verdade seria uma revanche, o secretário nega tal acusação, alegando que a ideia de melhor elucidar o passado teria como intuito de “se jogar luz, conhecer para não deixar acontecer outra vez” (VANNUCHI, 2010).

O início da polêmica foi registrado, em dezembro de 2009, quando o então Ministro da Defesa, Nelson Jobim, teria assinado uma carta de demissão em razão da proposta do programa presente na diretriz 25, que tratava da iniciativa de revogar “...leis remanescentes do período 1964-1985 que eram contrárias à garantia dos Direitos Humanos ou tenham dado sustentação a graves violações...”

Para o ministro Jobim, a proposta visava revogar a lei da anistia. Este teria sido o principal motivo gerador da polêmica. Os ministros e os militares acusaram o programa de ser “revanchista” e “provocativo”. Outro ponto que também incomodou os militares foi a quebra de um “acordo tácito” que fosse considerado, no PNDH-3, os movimentos civis da esquerda, que faziam oposição ao regime militar, como alvo de processos que investigariam possíveis violações dos direitos humanos. “Se querem por coronel no banco dos réus, então também vamos botar a Dilma e o Franklin Martins”, afirmou um general da ativa ao *O Estado de S.*

*Paulo*⁸⁵.

Assim, além dos agentes estatais que prenderam, torturaram e mataram opositores da ditadura militar (1964-1985), representantes das forças armadas exigiam que tais opositores também fossem considerados no momento de apurar quais foram as violações ocorridas em relação aos direitos humanos.

Um outro item do programa que também causou irritação dos militares foi a proposta que proibia que nomes de logradouros, atos e próprios nacionais e prédios públicos recebessem o nome de pessoas que praticaram crimes de lesa humanidade. Naquela ocasião, os comandantes Juniti Saito, da Aeronáutica, e Enzo Peri, do Exército, apoiaram a decisão do ministro.

Ainda no final de dezembro de 2009 o jornal *O Estado de S. Paulo*, em outra publicação⁸⁶, abordou a crise na área militar causada pelo PNDH-3. Segundo texto do jornal, parlamentares, tanto da base aliada quanto da oposição, eram contra a revogação da lei da anistia. Na época Lula havia tentado contornar a crise prometendo mudanças no texto do programa.

Para o então senador, Eduardo Azeredo (PSDB-MG), a anistia serve para ambos os lados e “não tem que ser revista”. Raul Jungmann (PPS-PE), disse que “é impensável rever ou extinguir a lei”. Jungmann, na época, ressaltou que era necessário elucidar o papel da Casa Civil, que estava sob responsabilidade de Dilma Rousseff, relacionado ao episódio. José Genuíno (PT-SP) havia afirmado que cabe à Justiça, e não ao Congresso, debater e discutir a lei. O deputado ainda lembrou que “o direito à memória e à verdade não significa o julgamento de ninguém”.

Em outra reportagem, Tarso Genro, que era Ministro da Justiça no ano de 2009, frisou que apesar da divergência entre Nelson Jobim (Ministro da Defesa) e Paulo Vannuchi (Secretaria de Direitos Humanos), tais problemas serão resolvidos através da “capacidade de mediação” do presidente Lula. Na época a OAB chegou a criticar a postura de Nelson Jobim em relação à proposta de criação da Comissão da Verdade. “O Brasil não pode se acovardar e querer esconder a verdade. Anistia não é amnésia. É preciso conhecer a história para corrigir erros e ressaltar acerto” afirmou o presidente da OAB, no ano de 2009, Cezar Britto

85Disponível em: <http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20091230-42442-nac-4-pol-a4-not/tela/fullscreen>. Acesso em 01 Jun de 2014.

86Disponível em: <http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20091231-42443-spo-5-pol-a5-not/tela/fullscreen>. Acesso em: 08 Ago de 2014.

Representando uma das opiniões favoráveis, presentes nos debates ocorridos nos jornais considerados para a pesquisa, as propostas referentes à Comissão da Verdade, a comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos, Navanethem Pillay, mestre e doutora em direito pela Universidade de Havard, teve artigo⁸⁷ publicado na *Folha de S. Paulo* em fevereiro de 2010. Ao contrário das opiniões vindas dos militares, a autora elogiou a iniciativa do Brasil em elaborar um programa voltado à promoção dos direitos humanos, apontando como um importante passo a proposta de criar uma comissão da verdade para averiguar crimes contra os direitos humanos, cometidos no período da ditadura.

Tornar realidade “... um plano de ação é muito mais do que um exercício de relações-públicas. Envolve um amplo processo de consulta entre o Estado, suas instituições e amplos setores da sociedade brasileira sobre as principais questões que afetam a implementação dos direitos humanos...” (PILLAY, 2010). A ONU, ao longo dos anos, promoveu uma perspectiva global acerca dos direitos humanos, contribuindo para que haja uma justiça de transição.

Estabelecendo como referência padrões internacionais, que estabelecem limites normativos para as Nações Unidas, leis como a da anistia, por exemplo, não são válidas para os culpados de genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra ou violações massivas de direitos humanos. São vários os instrumentos internacionais, muitos dos quais o Brasil é signatário, que “... consagram a obrigação do Estado de iniciar investigações e processos em torno das graves violações de direitos humanos e violações do direito internacional humanitário...” (PILLAY, 2010).

A autora encerra seu texto afirmando que é “encorajador” verificar as medidas adotadas pelo Brasil em relação à promoção dos direitos humanos. O Brasil também tem reconhecido que “a única forma que esses esforços vão dar frutos é na medida em que o país possa demonstrar um verdadeiro compromisso de defender esses direitos em nível nacional”.

Reaver os crimes e violações aos direitos humanos cometidos pelo Estado no passado é um importante passo que deve ser dado por países que pretendam adentrar no universo democrático, pautado pelos direitos de cidadania⁸⁸. Muitos grupos, que tiveram amigos e parentes mortos por agentes do Estado no contexto da ditadura, reivindicam, através de ONGs e outras entidades voltadas à promoção dos direitos humanos, o direito de descobrir o passado

87Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2802201009.htm>. Acesso em: 06 Ago de 2014.

88Para T.H. Marshall (1967), o conceito de cidadania compreende três elementos: os direitos civis, políticos e sociais.

para poder dar continuidade ao futuro.

Em outro texto⁸⁹, publicado pelo jornal *Folha de S. Paulo*, foi abordada a condenação do Brasil feita pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. O país foi condenado pelo desaparecimento de 62 pessoas na Guerrilha do Araguaia, ocorrido entre 1972 e 1975. A sentença havia determinado que o Estado identificasse e promovesse a punição dos responsáveis pela morte, afirmando que a lei da anistia não poderia ser usada para impedir a investigação do caso. As disposições da lei da anistia “carecem de efeitos jurídicos e não podem seguir representando um obstáculo para a investigação” nem para identificar e punir os responsáveis, afirmou a Corte.

Na ocasião a entidade parabenizou o PNDH-3, ressaltando que a iniciativa, no entanto, não substituiria investigações no campo judicial. O tribunal ainda determinou que o Brasil reencontrasse as ossadas dos combatentes e promovesse “um ato público de reconhecimento de responsabilidade internacional”. Também foi ordenado ao governo federal que promovesse um curso permanente e obrigatório para todos os níveis hierárquicos das Forças Armadas. O caso da Guerrilha do Araguaia se arrastava na Corte Interamericana desde 1995, quando o Brasil foi denunciado por ONGs de direitos humanos.

Assim, a pressão que o Brasil vinha sofrendo por órgãos internacionais, como a Corte Interamericana, indicam a falta de comprometimento de determinados grupos, como as Forças Armadas, em relação à implementação dos direitos humanos. Para Cezar Britto (2010), secretário-geral do conselho federal da Ordem dos Advogados no Brasil (OAB) no triênio 2004/2007, “a implementação dos Direitos Humanos é ainda uma das grandes fragilidades na história da humanidade. O paradoxo é visível: quanto mais se amplia a consciência internacional em torno do tema, mais se produzem modalidades de pervertê-lo”.

Também em janeiro, *O Estado de S. Paulo*⁹⁰ abordou o “bate-boca” entre Paulo Vannuchi e Nelson Jobim, ressaltando a irritação de Lula em relação à crise relacionada ao PNDH-3. O jornal também abordou a polêmica envolvendo a criação da Comissão da Verdade.

Naquela ocasião, Lula havia convocado reunião, ocorrida no dia 12 de janeiro de 2010, para discutir o mal entendido entre Nelson Jobim (Defesa) e Paulo Vannuchi (Direitos

89Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po1512201020.htm>. Acesso em: 05 Jun de 2014.

90Disponível em: <http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20100112-42455-nac-4-pol-a4-not/tela/fullscreen>. Acesso em: 02 Jun de 2014.

Humanos), ocorrido através de trocas de insultos e ameaças de demissão, que o então presidente classificou de "chantagens" contra o governo". Lula ainda teria determinado que seu último ano no governo deveria ser pautado por "balanços positivos e conclusões de projetos em andamento". Os assessores do presidente haviam lembrado que a questão relacionada à Comissão da Verdade e à investigação de crimes ocorrido no contexto da ditadura militar (1964-1985), eram de responsabilidade da Justiça, não pertencendo a esfera do Planalto.

O repórter ainda lembrou que Vannuchi não contava com peso político. No entanto, importantes setores do Planalto simpatizavam com o então secretário dos direitos humanos. Na época, Dilma (Casa Civil) e Franklin Martins (Comunicação Social), não haviam se envolvido no conflito, buscando manter "relações amistosas com as Forças Armadas".

Na polêmica envolvendo a criação da Comissão da Verdade, lembrou os assessores do governo, não estaria em jogo apenas uma disputa entre ministros, mas uma dívida entre o presidente e as entidades que cobram, há 25 anos, o esclarecimento de crimes ocorridos durante a ditadura.

Para Vannuchi, a criação da Comissão da Verdade era um ponto inegociável, e apesar de a disposição para resolver os conflitos gerados pela terceira edição do programa, afirmou que também deixaria o governo caso o capítulo referente à abertura dos arquivos da ditadura passasse por alterações substantivas ou fosse suprimido do programa.

Foi apontada, em reportagem⁹¹ publicada pela *Folha de S. Paulo*, a palavra "repressão", que aparece doze vezes no programa. Lula, por pressão dos militares, suprimiu do decreto a proposta de criação de grupo de trabalho que ficaria encarregado de detalhar o modo como funcionaria a comissão nacional da verdade. As regras passariam a depender da aprovação de projeto de lei no Congresso. Apesar da previsão de abrir os arquivos da ditadura militar (1964-1985) para apurar os mortos e desaparecidos do período, o Brasil ainda "processa com dificuldades o resgate da memória e da verdade sobre o que ocorreu com as vítimas atingidas pela repressão política de 1964", disse Vannuchi.

Cláudio Guimarães dos Santos também integrou as discussões acerca da polêmica relacionada à criação da Comissão da Verdade. O médico, psicoterapeuta e neurocientista, é escritor, artista plástico mestre em artes pela ECA-USP e doutor em linguística pela

91Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1701201014.htm> Acesso em: 02 Jun de 2014.

Universidade de Toulouse-Le Morail (França). Em artigo⁹² publicado, ele discorreu acerca da Comissão da Verdade afirmando no início de seu texto que “... o PNDH-3, com sua polêmica comissão da verdade, acendeu um debate que é visto por alguns como uma espécie de cruzada entre o ‘eixo do bem’ (o dos verdadeiros) e um outro ‘do mal’ (o dos mentirosos)...” (SANTOS, 2010).

No entanto, questiona o autor, seria a realidade algo tão nítido assim? Ou a verdade seria um valor inegociável naquele contexto do Brasil, pré-olímpico e já eleitoral? Reconhecendo que a tortura é um “ato vil e covarde”, Cláudio Guimarães nos recorda que tal prática não seria exclusividade dos agentes do governo militar, sendo que muitos guerrilheiros de esquerda também teriam violado princípios estabelecidos na Declaração dos Direitos Humanos:

...era mais fácil encontrar defensores da causa democrática entre os membros do MDB – como o saudoso Dr. Ulysses – que insistiam na luta parlamentar (apesar das severas restrições impostas ao Congresso Nacional) do que entre os que optaram por expropriações, sequestros e justicamentos (SANTOS, 2010).

Aqueles considerados linhas duras da ditadura, os “brucutus linhas-duras” não teriam promovido graves desrespeito aos direitos se “...a própria guerrilha não houvesse criado uma situação de não retorno, imune a negociações...”, afirmou Santos (2010), lembrando que a própria história estaria repleta de exemplos que demonstram que determinados grupos, caracterizados como libertários, que lutavam contra grupos “iníquos”, quando vencedores se tornavam mais odiosos que os antigos opressores.

Outra questão trata do modo reducionista que determinados estudiosos tratam do período. Assim, somente os que são realmente sérios, conseguem mostrar certas diferenças entre, por exemplo, as políticas aplicadas na época por Castelo e Geisel: “... o primeiro alinhou-se caninamente aos Estados Unidos, e o segundo, ao contrário, foi um continuador criativo da política externa independente, formulada ainda no pré-64...”, disse Santos (2010).

Assim, o próprio Lula não seria apenas os programas sociais e sua diplomacia, mas a explosão de gastos e a possibilidade de censura aos meios de comunicação. “... Se vamos

⁹²Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0502201009.htm> Acesso em: 04 Jun de 2014.

buscar a verdade, é preciso que o façamos de maneira verdadeira, e não à custa de sofismas que só denotam a paranoia dos que vivem da mistificação...” (SANTOS, 2010).

A decisão do STF de não modificar a lei da anistia fora recebida com alívio pelos Militares. Para eles, a decisão do STJ encerra a polêmica em relação a lei da anistia. O novo texto do PNDH, que foi sugerido por Nelson Jobim, previa investigação de ambos os lados. Jobim afirmou na época que a lei da anistia resultou de um acordo que interessava tanto ao governo militar como às organizações de esquerda. Para ele, mexer na lei da anistia seria “reabrir velhas feridas sem ganhar nada em troca”. Vannuchi lamentou não existir no Brasil uma cultura que contestasse judicialmente militares acusados de torturar opositores da ditadura, ao contrário do que teria ocorrido no Chile e na Argentina.

Para o general Maynard Marques Santa Rosa, que foi entrevistado⁹³ pela *Folha de S. Paulo*, estaria em andamento um processo para transformar o Brasil em uma ditadura comunista, sendo o PNDH-3 parte desta estratégia. Santa Rosa classificou como sendo exagero a questão relacionada a tortura na ditadura militar. Os torturadores no Brasil seriam “bondosos”, pois permitiam que suas vítimas saíssem da prisão. Não existiria, segundo Santa Rosa, ex-torturado cubano ou russo, pois eles não deixavam a prisão.

Distinguindo Lula da linha governamental que ele segue, Santa Rosa afirmou que o governo estaria “rodeado de pessoas impregnadas de preconceito e ideologia”. Apesar de o governo ter várias caras, ideologicamente é intolerante, teria anseio totalitário, sendo tal autoritarismo causado pela intolerância com opiniões contrárias.

Para o general, o PNDH-3 seria um tratado de intolerância. “Adota o tal princípio da transversalidade. Na medida em que se têm intenções que transcendem Legislativo e Judiciário, são pretensões que transcendem até princípios da Constituição, portanto, totalitárias”, afirmou.

O PNDH-3 transcenderia o Legislativo e o Judiciário na medida em que propuseram intervir no processo judicial de reintegração de posse e “estimula a degradação dos costumes à revelia da tradição cristã que temos, ao estimular a homoafetividade”. Os PNDHs anteriores, de 1996 e 2002, apesar de contar com alguns itens polêmicos não “choca ninguém [...] obedece ao princípio da naturalidade, não faz a sociedade civil engolir pontos que não lhe pertencem, diferentemente do de agora, fabricado de fora”, na medida em que o PNDH teria

93Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1705201013.htm>. Acesso em: 08 Ago de 2014.

sido elaborado a partir da influência da Constituição venezuelana e boliviana.

Voltando a insistir na ideia da implantação de uma ditadura totalitária no Brasil, o general Santa Rosa acreditava haver uma articulação no sentido de transformar a sociedade, de impor uma nova cultura para a classe média, transformando os costumes. Depois desta fase preliminar seria implementado um sistema totalitário.

Classificando o regime de 1964 como sendo emergencial, que livrou o país de um mal maior, o general afirmou que a tortura não teria sido institucionalizada. Quem teria dado início a tortura seriam os subversivos. Apesar de autoritário, o regime não teria sido totalitário, já que, segundo ele, a imprensa foi amplamente livre.

Em relação às torturas, os militares não teriam cometido tal prática. “Se houve, foi no Dops [Departamento de Ordem Política e Social, oficialmente vinculado à polícia]”. Em relação à comissão da verdade, o general considera que seria justo caso a proposta englobasse ambos os lados.

No início de dezembro de 2010, a *Folha de S. Paulo*⁹⁴ publicou comentários do ministro da defesa e dos direitos humanos, Nelson Jobim e Paulo Vannuchi. Na época, Vannuchi havia afirmado que Jobim, ao combater a proposta de criação da Comissão da Verdade, reforçou os piores segmentos militares. O Ministro da Defesa classificou o comentário como irrelevante.

Lula havia evitado comentar a polêmica, mas disse aos oficiais que mudou de opinião sobre as Forças Armadas. Paulo Vannuchi ressaltou que a lei da anistia a torturadores”... é a mãe de todas as impunidades...”, afirmou ele, que disse não considerar Jobim “fascista, canalha, o considero defensor de uma posição equivocada”. Ao comentar sobre o uso que José Serra teria feito em relação ao aborto, usado como arma eleitoral contra Dilma, teria sido uma “regressão medieval”.

Vannuchi também fez referências ao Legislativo e Judiciário ao tratar da mudança relativa ao uso de símbolos religiosos em locais públicos: “...Tiramos, mantendo eu a mais absoluta convicção de que é errado ter Jesus Cristo abençoando falcatruas no Senado, na Câmara e nas Assembleias. Ou ter Jesus Cristo abençoando sentenças judiciais de um juiz Lalau ou de muitos parecidos com ele...”

As mudanças nos principais pontos polêmicos do programa revelam o quanto o

94Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po2112201012.htm>. Acesso em: 06 Jun de 2014.

processo de constituição da cidadania no Brasil é abalado por interesses de grupos que acabam se sobrepondo aos ideais democráticos. No caso dos militares, que exerceram uma forte pressão para que ocorressem mudanças em determinados pontos do programa, esses demonstram como algumas práticas políticas, tal qual o corporativismo, encontram-se presentes no Congresso Nacional.

Além disso, o discurso utilizado contra o programa, como o de Maynard Marques de Santa Rosa, e de outros integrantes das Forças Armadas, que relacionam a promoção dos direitos humanos com um “golpe comunista”, demonstra a falta de comprometimento destas personagens em esclarecer para sociedade o conteúdo e as reais consequências dos pontos que geraram polêmica. Quanto à abordagem feita pelos jornais, posições favoráveis como a da Navanethem Pillay, que ressaltou o lugar que a proposta relacionada à Comissão da Verdade representa no contexto dos direitos humanos, também estiveram presentes.

Toda a discussão que foi criada em torno da terceira edição do programa foi considerada no texto⁹⁵ publicado no *O Estado de S. Paulo*, que também apresentou a sucessora de Paulo Vannuchi. De acordo com informações publicadas no jornal, nos quatro anos de seu mandato como deputada federal pelo PT, a professora gaúcha, nas vezes em que ocupara a tribuna da câmara, tratou de assuntos relacionados à educação e à violência contra as mulheres, o que levou muitos a acreditarem que tais temas seriam recorrentes no período em que seria responsável pela secretaria, que tem status de ministério.

Contudo, alguns acontecimentos haviam mudado o rumo das expectativas, como a confirmação de que Nelson Jobim permaneceria responsável pelo Ministério da Defesa e o fato do Brasil ter sido condenado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, vinculada à OEA, Organização dos Estados Americanos, para que aprovasse o projeto de lei responsável pela criação da Comissão da Verdade, que visa esclarecer uma série de crimes cometidos ao longo da ditadura militar (1964-1985).

O PNDH-3 seria outro item presente na agenda da ministra. O programa, que havia causado irritação no Ministro da Defesa a ponto dele ameaçar deixar o cargo caso alguns itens polêmicos não fossem revistos, deverá ser levado adiante pela ministra, afirmou o jornalista. Maria do Rosário, que havia iniciado sua militância no PC do B, que foi o partido responsável pela guerrilha do Araguaia, também integrou, como representante parlamentar, a Comissão de

95Disponível em: <http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20101219-42796-spo-8-pol-a8-not/tela/fullscreen>. Acesso em 10 Jun de 2014.

Mortos e Desaparecidos do governo federal. Assim, havia a previsão de que os conflitos envolvendo o Ministério da Defesa e a Secretaria dos Direitos Humanos voltassem a ocorrer,

Maria do Rosário⁹⁶ foi novamente citada pelo jornal *O Estado de S. Paulo*⁹⁷ quando assumiu o cargo de ministra dos direitos humanos. Na reportagem, ela ressaltou a criação da Comissão da Verdade, defendendo a ideia de que o Estado reconheça os graves crimes e violações aos direitos humanos ocorridos ao longo da ditadura militar de 1964. A ministra também afirmou que pretende colocar em prática o PNDH-3, que havia sido alvo de uma série de polêmicas.

Durante a posse, Maria do Rosário, diante do Congresso, homenageou os guerrilheiros que haviam lutado contra a ditadura no Brasil, classificada por ela como “período de exceção”. A nova ministra também apelou à Câmara para que aprovasse a Comissão da Verdade, ressaltando que o projeto não está relacionado a uma tentativa de revanche. “...As Forças Armadas são parte da consolidação democrática deste Brasil e nas Forças Armadas há o desejo de trabalharmos de forma conjunta neste processo de consolidação da democracia...”, afirmou Rosário (2011).

O PNDH-3, mesmo abordando temas polêmicos, foi defendido: “a hora é de avançar”, afirmou a ministra, que lembrou que o momento era de “diálogo e sem retaliações”. Outro ponto discutido foi relativo a Corte Interamericana de Direitos Humanos, que havia condenado o Brasil pelo não reconhecimento dos mortos e desaparecidos na Guerrilha do Araguaia. Para Maria do Rosário, o reconhecimento dos guerrilheiros mortos no Araguaia era “uma responsabilidade ampla”, que não visa culpar ninguém, mas somente conciliar a nação brasileira.

O Ministro da Defesa da época, Nelson Jobim, quando indagado se o episódio envolvendo as Forças Armadas e os Direitos Humanos já estava resolvido, respondeu que estava trabalhando para virar a página. O ministro também afirmara que “não se opõe à criação da Comissão da Verdade, justificando que participou da elaboração desse texto”.

Assim, após as mudanças ocorridas no PNDH-3 alguns itens, como a proposta da criação da Comissão da verdade, foram colocados em prática, conforme nota⁹⁸, publicada no

96Disponível em: <http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20110104-42812-nac-4-pol-a4-not/tela/fullscreen>. Acesso em: 06 Ago de 2014.

97Disponível em: <http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20110104-42812-nac-4-pol-a4-not/tela/fullscreen>. Acesso em: 06 Ago de 2014.

O Estado de S. Paulo em outubro de 2011. No texto, foi discutida a importância representada pela lei da anistia, de 1979, que evita a responsabilização por crimes cometidos por guerrilheiros, rurais e urbanos, e por agentes estatais. A lei teria colocado uma pedra nos conflitos, que durante anos “jogou brasileiros contra brasileiros”.

No entanto, com a chegada do PT ao poder, no ano de 2003, antigos militantes, que participaram das lutas armadas, tentariam abrir “brechas na Lei da Anistia, a partir de uma perspectiva unilateral”, que levava em consideração apenas as violações cometidas por agentes do estado aos opositores. Sobre violações cometidas pelos opositores políticos, nenhuma palavra havia sido pronunciada na proposta do PNDH-3, que versava sobre a criação da Comissão da Verdade.

A proposta original da comissão, incluída no PNDH-3, sofreu algumas mudanças para ser aprovada na Câmara dos Deputados. O período a ser investigado, por exemplo, passou a contemplar o fim da ditadura Vargas até o ano de 1988, sendo que a proposta inicial compreendia apenas o período de 1964 a 1985. Foram feitos acordos também em relação aos integrantes da comissão, que serão formados por pessoas “desvinculadas de partidos, organizações não governamentais ou dos quadros de administração pública, que demonstrem, até o ponto em que isso é possível reconhecer, postura isenta em relação aos fatos a serem apurados”.

Desta maneira, o modo como está prevista a comissão parece indicar que o bom senso prevalecerá em benefício de um objetivo maior, que estaria pautado na “reconciliação nacional” e na construção de um futuro pautado “em bases de convivência democrática”. Uma das últimas tentativas de revisar a Lei da Anistia, em nome de uma visão estreita e unilateral dos direitos humanos, partira da deputada Luiza Erundina (PSB). Na ocasião foram previstas modificações na lei de modo a permitir que agentes do Estado passassem a ser julgados pelas mortes, torturas e desaparecimentos de opositores políticos. A mudança foi, na época, rejeitada pela maioria.

A discussão envolvendo os militares e o PNDH-3 voltou a ocorrer no início de abril de 2013, através do artigo⁹⁹ de Eliézer Rizzo de Oliveira, cientista político e especialista em assuntos militares, publicado no jornal *O Estado de S. Paulo*. O tema tratado foi a Comissão

Disponível em: <http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20111002-43083-spo-3-edi-a3-not/tela/fullscreen>. Acesso em: 08 Jun de 2014.

99Disponível em: <http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20130408-43637-nac-1-opi-a2-not/tela/fullscreen>. Acesso em: 08 Ago de 2014.

da Verdade e o modo como estavam sendo investigadas as graves violações ocorridas durante os regimes de exceção. Para o autor, a Comissão da Verdade descumpriria a lei nº 12.528, de 18 de novembro de 2011, pois de acordo com sua finalidade, exposta no artigo 1º, se deveria “examinar e esclarecer as graves violações de direitos humanos praticadas no período fixado no artigo 8º do ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a fim de efetivar o direito à memória e à verdade histórica e promover a reconciliação nacional”.

Não haveria restrições, desde que considerado o período de 1946 a 1988, em relação aos sujeitos que seriam investigados. Caberia à comissão investigar as violações cometidas por ambos os lados, Estado e sociedade civil. Considerar apenas um lado seria descumprir a lei, além de se contrapor “à vontade política do governo federal e do Poder Legislativo”. No entanto, como explicar o fato de apenas um lado, composto pelos representantes do Estado, estarem sendo alvo de investigações?

Duas justificativas estariam sendo usadas para explicar essa “inflexão na finalidade da Comissão da Verdade”. A primeira afirma que nenhuma das comissões criadas em outros países teriam examinado os dois lados o que, para Oliveira, não seria verdade já que, no caso da Argentina, a dedicação exclusiva aos desaparecidos teria ocorrido em função da gravidade que o fato representou para a sociedade. Outros países “enfocaram os lados opostos dos conflitos sangrentos”, como teria ocorrido na África do Sul, no Chile, no Peru e na Guatemala:

Fiquemos com o exemplar Relatório Rettig, produzido pela comissão chilena, que analisou as estruturas, as ideologias, os tipos de ações criminosas contra os direitos humanos de autoria de agentes públicos e de agentes privado, das Forças Armadas e também dos partidos armados, tendo apontado as vítimas e as condições de seu padecimento, tanto de um lado como de outro (OLIVEIRA, 2013).

Outro argumento utilizado diz que os atentados cometidos pelos opositores seriam conhecidos e já teriam sido julgados na época em que vigorou a ditadura. Esta verdade, para o autor, seria parcial, já que muitos teriam sido julgados, punidos e depois anistiados, não caracterizando atos compreendidos pelo domínio público.

Foram vários os opositores da ditadura que a combateram utilizando como armas a

convicção, a solidariedade e a organização da sociedade de modo pacífico. No entanto, os grupos revolucionários de esquerda, que assaltaram, mataram e promoveram atentados, devem ser investigados e seus crimes esclarecidos pela Comissão da Verdade, afirmou Oliveira.

Assim, o motivo pelo qual a Comissão da Verdade adotaria uma investigação unidirecional e ilegal seria político, já que visaria rever a lei da anistia, conforme proposto no objetivo estratégico do PNDH-3, para poder julgar e punir agentes públicos da repressão. Seria este o objetivo da Comissão Da Verdade que, para o autor, “trata-se de refundar o Estado Democrático de Direito”.

Dentre os itens polêmicos que foram modificados, podemos citar o que estava presente na ação programática C, objetivo estratégico I, presente na diretriz 24, eixo 6 que propôs: “... Identificar e sinalizar locais públicos que serviram à repressão ditatorial, bem como locais onde foram ocultados corpos e restos mortais de perseguidos políticos...” (BRASIL, 2009, p. 175-6). Com a mudança ocorrida com o decreto de maio de 2010, o item ficou da seguinte maneira:

Identificar e tornar públicos as estruturas, os locais, as instituições e as circunstâncias relacionadas à prática de violações de direitos humanos, suas eventuais ramificações nos diversos aparelhos estatais e na sociedade, bem como promover, com base no acesso às informações, os meios e os recursos necessários para a localização e identificação dos corpos e restos mortais dos desaparecidos políticos (BRASIL 2010, p. 175-6).

Outro item que foi modificado constava na primeira edição do programa da seguinte maneira: “...Desenvolver programas e ações educativas, inclusive a produção de material didático-pedagógico para ser utilizado pelos sistemas de educação básica e superior sobre o regime de 1964-1985 e sobre a resistência popular à repressão...”. Após a mudança, o item, presente na ação programática f, objetivo estratégico I, diretriz 24, eixo 6, sugeriu:

Desenvolver programas e ações educativas, inclusive a produção de material didático-pedagógico para ser utilizado pelos sistemas de educação básica e superior sobre graves violações de direitos humanos

ocorridas no período fixado no art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988. (BRASIL, 2010, p.176).

Outro item polêmico estava presente na ação programática c, objetivo estratégico I, diretriz 25, eixo 6 que propunha: “...legislação de abrangência nacional proibindo que logradouros, atos e prédios nacionais e prédios públicos recebam nomes de pessoas que praticaram crimes de lesa-humanidade, bem como determinar a alteração de nomes que já tenham sido atribuídos...” (BRASIL, 2009, p. 177).

Após a alteração, a medida passou a sugerir “... fomentar debates e divulgar informações no sentido de que logradouros, atos e prédios nacionais ou prédios públicos não recebam nomes de pessoas identificadas reconhecidamente como torturadores...” (BRASIL, 2010, p.177).

Já a proposição, que foi uma das responsáveis pelos debates sobre a modificação da lei da anistia, sugeria: “acompanhar e monitorar a tramitação judicial dos processos de responsabilização civil ou criminal sobre casos que envolvam atos relativos ao regime de 1964-1985” (BRASIL, 2009, p.177). Com a mudança, o item passou a sugerir “acompanhar e monitorar a tramitação judicial dos processos de responsabilização civil sobre casos que envolvam graves violações dos direitos humanos praticadas no período fixado no art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988” (BRASIL, 2010, p.177).

O desfecho do conflito travado entre o governo Lula e os militares resultou em mudanças significativas nos itens que causaram polêmica. Outros setores, que também se sentiram incomodados com algumas propostas do PNDH-3, uniram forças para que o programa fosse modificado. Um destes grupos foram os ligados aos meios de comunicação, que serão tratados a seguir.

3.3.4 O PNDH 3 e a questão da imprensa

Outro ponto bastante polêmico é o que diz respeito à imprensa. A proposta de criação de um marco legal causou grande repercussão por parte da mídia, que acusava o programa de tentar estabelecer censura dos meios de comunicação. No entanto, a ideia era regulamentar o art. 221 da constituição, que visava estabelecer respeito aos Direitos Humanos nos serviços de

rádio e televisão, concedidos, permitidos ou autorizados, como condição para sua outorga e renovação, com previsão de penalidades administrativas (multas, advertências, suspensão da programação e até cassação), de acordo com a gravidade da violação praticada. Na proposta do PNDH-2 era citado o apoio a instalação de um Conselho de Comunicação Social, que tinha por intuito garantir o controle democrático das concessões de rádio e TV, regulamentando o uso dos meios de comunicação e coibindo práticas contrárias aos direitos humanos.

A ideia de estabelecer um “ranking”, indicando os programas de rádio e TV que estão em desacordo com os direitos humanos, foi discutida por jornalistas, políticos e outras personagens. A maior parte dos textos assimilava a iniciativa a uma tentativa autoritária de censurar os meios de comunicação.

Presente nos PNDHs anteriores a proposta de regulamentação da mídia, que o jornalista classifica como “bobagem”, nunca havia sido debatida do modo como foi em relação à terceira edição do programa. Apesar da crise em torno do programa ter sido ruim para Lula, um passo à frente foi dado pelo fato do país ter discutido importantes pontos relacionados ao aprimoramento da democracia.

A questão da imprensa foi abordada pelo *O Estado de S. Paulo*, que publicou artigo¹⁰⁰ tratando da ameaça que o PNDH-3 representava à liberdade de imprensa. O ministro das Comunicações da época, Hélio Costa, teria afirmado que o controle da mídia era inadmissível. Já o deputado federal Antônio Palocci, disse que não havia concordado com a “forma como o tema foi tratado no documento”.

Segundo o texto, o item teria sido “nitidamente inspirado nas posições defendidas por diferentes alas do PT – que de tempos em tempos propõem, sob diversos argumentos, formas de controle social da mídia”. No programa, a proposição referente aos meios de comunicação estipulava algumas condições para a concessão e renovação de serviços de radiodifusão. Uma das condições estava relacionado ao respeito dos programas de TV e rádio aos direitos humanos. Deste modo, a proposta “abre caminho para o domínio dos meios de comunicação pelos governos, como deixaram claro os jornalistas da Venezuela, Equador e Argentina que participaram dos debates”.

Os três países teriam passado por situações relacionadas ao controle dos meios de comunicação. “Na Venezuela, o presidente Hugo Chávez suspendeu concessões de emissoras

100Disponível em: <http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20100303-42505-nac-3-edi-a3-not/tela/fullscreen>. Acesso em: 06 Ago de 2014.

de rádio e de televisão”. No caso do Equador, o presidente da época, Rafael Correa, estaria utilizando as cadeias nacionais de rádio e televisão para divulgar seus discursos políticos. Na Argentina, Cristina Kirchner, além de ter pressionado o Congresso para aprovar lei que restringia a atuação dos meios de comunicação, estaria inviabilizando sua sobrevivência.

No caso do Brasil, haveria uma diferença em relação à Argentina, ao Equador e à Venezuela, já que aqui a democracia estaria mais consolidada. Porém, de acordo com Otávio Frias Filho (2010), diretor da *Folha de S. Paulo*, apesar de contar com uma democracia mais consolidada em relação a estes países, não significa que a democracia estará preservada no Brasil. A história mostra que governos que desfrutam de altos índices de popularidade são os mais tentados a investir contra o Congresso e calar a imprensa.

Haveria uma diferença entre Lula e o PT: enquanto Lula teria aderido aos princípios da economia de mercado, o PT continuaria defendendo propostas, chamadas por Demétrio Magnoli de “restauração stalinista”. Assim, com Lula no poder a imprensa estaria controlada mas, quando sair, o que poderia acontecer?

Posições vindas do senado também foram consideradas. Antônio Carlos Magalhães Junior, professor universitário e senador pelo DEM-BA, tratou do controle sobre os meios de comunicação que o governo estaria tentando estabelecer. Segundo o senador, a tentativa de expulsar o jornalista do New York Times, que havia revelado o hábito de Lula de beber bebidas alcoólicas, e o caso da emissora estatal NBR, que havia se transformando em “mais um braço governamental a favor da campanha da candidata do presidente. Como é possível uma emissora de TV estatal ser escalada para fazer a cobertura da candidata do governo? Será isso que o PT entende por imprensa livre?”, questionou Magalhães Junior.

A Conferência Nacional da Comunicação ocorrida teria sido para que se propusesse meios de controlar a imprensa. Algumas propostas como a criação do conselho de jornalismo, sob o comando do aparelho sindical ligado ao governo, foram levantadas. A ideia da “volta da famigerada Lei de Imprensa teria sido levantada, juntamente com a ideia de impor “cotas de programação para a “criação de mecanismos [...] que eles chamam de controle social da mídia, e que eu prefiro chamar de censura soldo de uma ideologia específica”, afirmou Magalhães Junior (2010).

No PNDH-3 mais uma vez a tentativa de controle da imprensa esteve presente. O jornal “El País”, da Espanha, “chegou a afirmar, em edital, que as recomendações do PNDH

eram semelhantes às medidas adotadas por países que o jornal chama de 'eixo bolivariano'". Tais fatos seriam uma clara demonstração de que controlar a imprensa seria uma das metas do governo do PT. Entidades representativas da sociedade civil já estariam reagindo a esta tentativa, tais como a ANJ (Associação Nacional dos Jornais) e a OAB (Associação dos Advogados do Brasil).

Em relação à *Folha de S. Paulo*, ao tratar do seminário Cultura de Liberdade de Imprensa, que foi promovido pela TV cultura e havia discutido a situação da mídia no Brasil, mais uma vez lembrou do item referente a questão da regulamentação da mídia. Durante o seminário, Franklin Martins (ministro da Comunicação Social), havia descartado a existência de ameaças à liberdade de imprensa no Brasil afirmando que tais afirmações partiriam de "fantasmas" que fariam as pessoas acreditarem que existem riscos.

Do mesmo modo que os militares empreenderam uma série de críticas ao PNDH, buscando desqualificá-lo, setores da mídia também se posicionaram contra o programa, classificando-o como fruto de um governo de esquerda totalitário que, para calar posições contrárias a sua proposta política, estipularam medidas que visavam estabelecer a censura sobre os meios de comunicação. No entanto, o direito à comunicação integra o conjunto de direitos do cidadão.

De acordo com Venício A. de Lima (2010), a proposta do francês Jean D'Arcy, que em 1969 era diretor de serviços audiovisuais e de rádio do Departamento de Informações Públicas das Nações Unidas, assumiu e consagrou uma perspectiva "dialógica" da comunicação ao estabelecer o direito do homem de se comunicar, que já havia sido elaborada por Paulo Freire do ponto de vista conceitual. Assim, a comunicação passa a ser dialógica, contemplando o direito de ser informado e o direito aos meios necessários à plena liberdade de expressão.

Lima (2010) ainda nos lembra que a promoção dos direitos políticos depende, além da existência de partidos políticos consolidados, de um sistema policêntrico de mídia que, em consonância com a doutrina liberal, deve informar e formar uma opinião pública autônoma. Assim, o elemento político, unido ao elemento civil e social, compõe o quadro necessário para a promoção dos direitos de cidadania, conforme nos lembrou T.H. Marshall (1967).

A proposta do programa que envolveu os setores da mídia estava presente na ação programática A, objetivo estratégico I, eixo 5, que visava:

Propor a criação de marco legal regulamentando o art. 221 da Constituição, estabelecendo o respeito aos direitos humanos nos serviços de radiodifusão (rádio e televisão) concedidos, permitidos ou autorizados como condição para sua outorga e renovação, prevendo penalidades administrativas como advertência, multa, suspensão da programação e cassação, de acordo com a gravidade das violações praticadas (BRASIL, 2009, p.164).

Após a mudança, passou a estar previsto “propor a criação de marco legal, nos termos do art. 221 da Constituição, estabelecendo o respeito aos direitos humanos nos serviços de radiodifusão (rádio e televisão) concedidos, permitidos e autorizados...” (BRASIL, 2010, p.164). Já em relação ao item que propunha “...elaborar critérios de acompanhamento editorial a fim de criar ranking nacional de veículos de comunicação comprometidos com os princípios de Direitos Humanos, assim como os que cometeram violações...” (BRASIL, 2009, p.165), que estava presente na ação programática d, objetivo estratégico I, diretriz 22, eixo 5, este foi revogado.

Não devem ser subestimados a influência e o poder que a mídia exerce sobre determinadas decisões governamentais, como ocorreu no caso do PNDH. Os argumentos utilizados contra a proposta de regulamentação da mídia, propostos no programa, colocam em questão se de fato os meios de comunicação cumprem com um de seus mais importantes princípios: o de esclarecer os fatos.

No caso dos argumentos levantados pelos jornais considerados na pesquisa, o modo como os artigos e reportagens debateram a medida omitiu importantes informações, que são importantes para a compreensão dos fatos. Uma delas foi relativa proposta de regulamentar o art. 221 da Constituição Cidadã, de 1988, que prevê penalidades administrativas nos casos de violação. A proposta do programa apenas visava regulamentar e especificar o que já está previsto em lei.

A outra acusação era a de que o programa visava estabelecer censura aos meios de comunicação, o que atentaria contra um direito civil básico, no caso, o direito à liberdade de expressão. No entanto, a medida que foi revogada, visava elaborar critérios de acompanhamento editorial, que passaria a prever sob quais condições os programas passariam a ser classificados como comprometidos ou não comprometidos com os direitos humanos. Não se tratava, conforme fora muitas vezes divulgado, de criar uma comissão governamental

que acompanharia toda a produção editorial das empresas e, a partir disso, estabeleceria um ranking dessas empresas (LIMA, 2010, p. 44). Assim, mais um episódio ocorreu em que direitos humanos foram negados em função de interesses particulares, que atenderam as reivindicações vindas de grupos como a ANJ¹⁰¹, a ANER¹⁰² e a ABERT¹⁰³. Em relação ao direito à comunicação, este permanece sendo um privilégio, não um direito.

Outro grupo que manifestou posições contrárias ao PNDH-3 foram grupos religiosos, como a Igreja Católica, por exemplo. A iniciativa de promover a legalização do aborto e medidas que visavam reforçar a laicidade do Estado, proibindo que locais públicos exibissem símbolos religiosos foram alguns dos pontos que, junto a outros, serão discutidos a seguir.

3.3.5 O PNDH 3 e o conflito com a Igreja

Alguns setores da Igreja Católica se posicionaram como os principais opositores do PNDH-3. Propostas envolvendo a questão do aborto e da proibição de símbolos religiosos em locais públicos foram, ao lado da união civil de pessoas do mesmo sexo, algumas das medidas que levaram muitas personagens, além da Igreja, a se posicionarem a favor ou contra o PNDH-3.

A edição do *O Estado de S. Paulo*, em janeiro de 2010, enfatizou alguns itens polêmicos relacionados à proposta de aprovação de lei que descriminalizaria o aborto, considerando a autonomia das mulheres para decidir sobre seus corpos. No PNDH-2, a proposta considerava o aborto como tema de saúde pública, com a garantia de acesso aos serviços de saúde em relação aos casos previstos em lei. No programa de 2002 também havia a ideia de desenvolver programas educativos voltados ao planejamento familiar, de modo a promover acesso aos métodos anticoncepcionais no âmbito do SUS. Poucas foram as menções feitas pelos jornais *O Estado de S. Paulo* e *Folha de S. Paulo* sobre a proposta de legalização do aborto. Os itens também não foram alvo de polêmicas como ocorreu na terceira edição do PNDH.

Assim como a proposta relativa ao aborto, outro item que causou conflitos com a Igreja Católica foi o parecer que visava impedir a ostentação de símbolos religiosos em

101 Associação Nacional de Jornais.

102 Associação Nacional de Editores de Revistas.

103 Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e TV.

estabelecimentos públicos da União. No texto do PNDH-2 atentou-se contra a intolerância religiosa, principalmente em relação às religiões minoritárias, como as afro-brasileiras. Também havia iniciativa para proibir a veiculação de propaganda racista ou xenófoba que difamasse as religiões ou incitasse ao ódio contra valores espirituais e culturais.

A proposta que previa apoio a união civil entre pessoas do mesmo sexo também desagradou a Igreja Católica e evangélicos. A medida, que estava prevista desde o PNDH-2, apoiava a regulamentação da parceria civil registrada entre pessoas do mesmo sexo e a regulamentação da lei de redesignação de sexo e a mudança de registro civil para transexuais.

O debate em torno do PNDH-3 envolveu vários grupos, que manifestaram diferentes opiniões acerca dos itens polêmicos. Rosângela Aparecida Talib, psicóloga, mestre em ciência da religião e membro da equipe de coordenação das Católicas pelo Direito de Decidir, apontou os avanços do programa, em artigo¹⁰⁴ em janeiro de 2010 na *Folha de S. Paulo*, em relação à união civil entre pessoas do mesmo sexo, à adoção por casais homoafetivos, à criação de uma comissão da verdade.

Também foi destacado o papel que as mulheres tiveram no programa que, de acordo com Talib (2010), “reconhece os direitos das mulheres como direitos humanos ao incluir a clara determinação governamental de reconhecer que, sem as mulheres, os direitos não são humanos”.

O item relativo ao aborto, que previa o acesso a serviços públicos para que as mulheres pudessem ter a liberdade de exercer seus direitos no campo reprodutivo, foi considerado um importante passo para a cidadania das mulheres. Um país que vem sendo reconhecido pela consolidação da democracia não pode ignorar a questão do aborto.

Segundo Talib (2010), forças retrógradas do país se posicionam contrariamente ao PNDH incluindo ruralistas, militares e a Igreja Católica, que se unem no Brasil contra os direitos mais elementares da população brasileira. A maior parte de mulheres que recorreram ao aborto no país é composta por mulheres católicas. De acordo com pesquisas realizadas pela UnB e pelo Ibope, a população católica compõe número significativo dos que apoiam a mulher a interromper a gravidez em casos extremos, como estupros, gravidez de risco ou resultante de gestações de fetos sem condições de sobrevivência. Não “...seriam necessárias essas pesquisas caso padres e bispos ouvissem seriamente o que lhes dizem as mulheres em

104Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1501201009.htm>. Acesso em: 03 Jun de 2014.

suas confissões...” (TALIB, 2010). A igreja é intransigente ao desconsiderar membros da mesma doutrina que, desde o século XVII, acenavam para a questão do aborto, afirmou a psicóloga, que encerrou seu texto parabenizando Vanucchi por contemplar as propostas no programa.

Além da questão do aborto, temas como a laicidade do Estado também foram debatidos. No artigo publicado pelo *O Estado de S. Paulo*, foi discutida a polêmica envolvendo a Igreja e o PDH-3. Escrito pela professora de pós-graduação da USP e da Faculdade de Humanidades e Direito da Universidade Metodista, onde lidera o Núcleo de Educação em Direitos Humanos, Roseli Fischmann, em janeiro de 2010, tratou da laicidade do Estado brasileiro que, de acordo com o item que estava no programa, previa a proibição de símbolos religiosos em locais públicos de modo a preservar as várias crenças e religiões professadas pelos brasileiros.

O Estado laico, que é um princípio constitucional, com decisões que:

...dependem de seres humanos, com autonomia temporal, observada a separação de poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) [...] No Estado laico estão claramente separados a esfera política e a vida religiosa, não se confundindo as respectivas fontes de autoridade nem se imiscuindo uma na outra. É o princípio da laicidade que garante a liberdade de consciência, de crença e de culto a cada e todo cidadão e cidadã, contando o Estado com meios legais para dar essa garantia (FISCHMANN, 2010¹⁰⁵).

Marcado pela pluralidade religiosa e também de consciência, no Brasil, a questão da laicidade poderia ser considerada uma “relação entre maioria e minorias”. Apesar de alguns considerarem a regra da maioria como único critério, haveria, num contexto democrático, limites a tal regra. Para Bobbio, uma minoria não pode ter seus direitos limitados por uma maioria. Há necessidade de se estabelecer uma paridade de condições.

Os avanços contidos no PNDH-3, para Roseli, estariam sendo criticados por uma maioria que despreza as minorias. Despreza também a Declaração Universal dos Direitos Humanos e mais de seis décadas de lutas coletivas visando, em âmbito mundial, firmar acordos internacionais que criaram “novos patamares para a consciência humana com relação

105Disponível em: <http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20100124-42467-nac-174-ali-j7-not/tela/fullscreen>. Acesso em: 04 Jun de 2014.

a deveres e direitos”.

Assim, a polêmica em torno do item seria consequência do governo federal ter assinado, na época, “uma concordata, inconstitucional, para aplacar as pressões da Santa Sé”. Ao assinar tal concordata e atentar contra a laicidade do Estado uma brecha teria sido aberta, demonstrando o mal que fez “à Nação, a si próprio e a sua candidata, que apenas pretendia promover”.

Em outra consideração feita sobre a questão do aborto, em artigo publicado no *O Estado de S. Paulo*, a professora da UNB e pesquisadora do Instituto de Bioética, Direitos Humanos e Gênero (ANIS), Débora Diniz, discorreu sobre a questão do aborto presente no PNDH-3. Na época, Barack Obama havia acabado de aprovar uma reforma na saúde, reconhecendo a saúde como sendo uma necessidade social básica.

A implantação de um sistema de saúde pública havia gerado uma série de opositores. Alguns chegaram a afirmar que os Estados Unidos da América caminhariam rumo ao socialismo. Assim, apesar dos conflitos políticos ocorridos diante da proposta, o aborto, que é permitido nos EUA, não faz parte dos serviços oferecidos pelo sistema público de saúde. No entanto, por que o aborto havia sido excluído?

Para a autora, a ideia de excluir o aborto nos serviços de saúde pública afetaria principalmente mulheres pobres e imigrantes:

Assim como acontece no Brasil com a revisão do Terceiro Programa Nacional dos Direitos Humanos (PNDH-3), o aborto é um tema que rapidamente os governantes cedem à pressão política. É uma questão moral considerada religiosa, que desagrega e, no caso dos Estados Unidos, afastaria da aprovação do projeto de reforma da saúde não só dos republicanos, mas também os democratas conservadores (DINIZ, 2010).

O PNDH-3 trouxe um conjunto de propostas visando “constranger moralmente os governantes” acerca da fragilidade dos direitos humanos no Brasil. Vários grupos, que haviam se sentido ameaçados pelo programa, exerceram uma forte pressão para que o governo recuasse em algumas propostas. A revisão do item referente ao aborto foi uma das primeiras ocorridas, demonstrando que “a moral religiosa é mais forte que a cultura dos direitos humanos no Brasil”, afirmou.

Os Direitos Humanos não devem ser pautados por valores religiosos ou por convicções pessoais de governantes, mas sim pelos acordos internacionais firmados pelo Brasil e pela Constituição Federal. Descriminalizar o aborto seria importante por duas razões: evitar a morte de mulheres que cometeram aborto em condições inseguras e para cumprir “nosso marco constitucional que reconhece os direitos à liberdade à dignidade das mulheres”, conclui a autora.

Em março de 2010, visando contribuir para o intenso debate envolvendo a questão do PNDH-3 e o conflito com a Igreja Católica, Roseli Fischmann, professora de pós-graduação da USP, teve outro artigo publicado, desta vez, na *Folha de S. Paulo*. O noticiário da época, que havia denunciado religiosos por estarem envolvidos com pedofilia, fez com que o Vaticano publicasse editorial criticando a imprensa. De acordo com Fischmann, a Igreja Católica, acostumada ao tratamento diferenciado e privilegiado por parte da mídia, teria reagido de modo hostil à impossibilidade da imprensa de se postar como cúmplice de tais crimes inaceitáveis, relacionados à pedofilia.

A relação entre as religiões e o poder terreno é assunto delicado. A possibilidade de transbordar, para o plano político, o poder que lhes é atribuído pela religião seria perigoso na medida em que “confunde argumentos que invocam caridade, para alcançar privilégios materiais, suprimindo direitos dos outros”. A união do poder espiritual com o poder político potencializaria o primeiro, reunindo benefícios das duas esferas repercutindo de forma imprevisível em outros níveis. Enquanto alguns religiosos são comprometidos com os direitos humanos, outros seguem caminho oposto.

Deste modo, “copiando a má prática humana na política esperam máxima visibilidade dos méritos e a completa impunidade dos erros”. Os erros, quando invisibilizados e silenciados, se tornam impunes. A Igreja Católica, desde a época de Constantino, não digeriria muito bem a “autonomia laica dos Estados em relação aos cultos”. O caráter laico do Estado foi reforçado na Revolução Francesa sendo que a igreja continuaria não digerindo “a autonomia da cidadania e a soberania do Estado”.

Devido a sua complexidade, a Igreja Católica conta com uma série de bons exemplos para serem contrapostos aos abusos denunciados. Contudo, usar uma autoridade “como forma privilegiada de cometer abusos torna-se algo degradante para as relações de autoridade e para o próprio sentido educativo dessas relações”.

Em relação ao PNDH-3, o posicionamento da Igreja em relação a proibição de símbolos religiosos em locais públicos, o reconhecimento da autonomia das mulheres em relação ao aborto, a união civil entre pessoas do mesmo sexo, acaba ignorando que a população católica, caso estejam convictos de sua fé, não serão obrigados a fazer nada que contrarie sua doutrina. A lei, lembrou Fischmann, “se proponha como possibilidade”. A lógica do interesse público tem como pressuposto que é necessário atender a “toda a cidadania, sem discriminação, cabendo às denominações religiosas convencer seus membros a que atendam as determinações morais que pregam”.

Como podemos notar, muitas opiniões aprovaram determinadas propostas como, por exemplo, a de descriminalizar o aborto e a proibição de símbolos religiosos em locais públicos. No entanto, posições contrárias à iniciativa do PNDH-3 também foram publicadas. Dessa vez, o PNDH-3 foi utilizado como no contexto das eleições de 2010, visando desqualificar os candidatos que apoiavam o programa.

A CNBB (Comissão Nacional de Bispos do Brasil) recomendou, em maio de 2010, em reportagem publicada na *Folha de S. Paulo*, aos fiéis que votassem em candidatos que respeitassem o valor incondicional da vida. Na época, a Comissão Nacional de Bispos pressionava o governo Lula para modificar o texto do PNDH-3 referente a alguns itens que não agradaram a Igreja. Os candidatos à presidência adotaram um tom moderado quando questionados sobre a questão do aborto.

Em outubro de 2010 o PNDH-3 voltou a ser discutido. Desta vez, em artigo publicado na *Folha de S. Paulo*, Dom Fernando A. Figueiredo tratou do voto e da responsabilidade civil e ética que tal ato representa. Para o bispo, “uma vez exercido o voto, pressupostamente resultante de consciência bem formada, impõe-se a necessidade de seguir a atuação dos eleitos”.

No episódio envolvendo o PNDH-3, o bispo citou que a atuação de dezenas de entidade conseguiu conduzir o povo a vetar propostas que atentavam contra os princípios da Constituição. Do mesmo modo, o povo ao empreender a ação popular que originou a lei da Ficha Limpa, teria “recobrado a consciência de que são eles, e mais ninguém, os últimos detentores do poder. Dom Fernando encerra seu texto afirmando que: “Em sua sabedoria, a Igreja Católica, nos ensinamentos sociais, há muito sustenta a necessidade de corpos intermediários vigorosos para impedir todo tipo de autoritarismo e abuso de poder”.

Além da Igreja Católica, representantes de grupos evangélicos também foram considerados na reportagem, publicada em outubro de 2010, na *Folha de S. Paulo*. A bancada evangélica teria crescido na eleição de 2010, passando de 56 para 69 congressistas. A frente parlamentar já teria definido algumas prioridades no Congresso, sendo trabalhar contra a aprovação das propostas do PNDH-3 a principal delas.

Anthony Garotinho, que na ocasião havia sido eleito com cerca de 700 mil votos, afirmou estar engajado na campanha de Dilma Rousseff para que a presidente retire do programa temas como a garantia de direitos trabalhistas às prostitutas e a proposta de adoção por casais gays, afirmou.

A polêmica em torno de algumas medidas do PNDH-3 também exerceu forte influência no cenário eleitoral da época. Em texto¹⁰⁶ publicado na *Folha de S. Paulo*, foram discutidas as eleições e o modo como PNDH-3, e a questão relacionada ao aborto, repercutiu no cenário eleitoral. Parte do eleitorado teria levantado a bandeira contra o PNDH-3, relacionando o programa à Dilma. Tal relação teria levado a então candidata a perder alguns votos de grupos mais conservadores.

Vladimir Safatle, professor da Faculdade de Filosofia da USP, também discutiu a influência que o PNDH teve no cenário eleitoral da época. Em artigo intitulado “República Fundamentalista Cristã¹⁰⁷”, publicado na *Folha de S. Paulo* em outubro de 2010, afirmou que:

Um poder moderador, pairando acima dos outros Três Poderes e composto pela ala conservadora do catolicismo em aliança com setores protestantes [...] A função deste poder moderador consiste em vigiar o debate político e social, impedindo que pautas de modernização social já efetivadas em todos os países desenvolvidos chegue ao Brasil (SAFATLE, 2010).

A origem desta nova República teria surgido após “uma eleição impulsionada pelo problema do aborto”. Muitos foram os blogs e jornais que faziam advertência contra a “ameaça vermelha”, que apoiava “matar criancinhas” e desestruturaria a família brasileira, já que tornaria legal a prostituição e o casamento gay.

José Serra (PSDB), candidato à presidência em 2010, chegara a afirmar que “legalizar

106Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz0801201106.htm>. Acesso em: 06 Ago de 2014.

107Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po1110201021.htm>. Acesso em: 06 Jun de 2014.

o aborto seria uma carnificina”. Assim, ingleses, alemães, franceses, norte-americanos, espanhóis, italianos seriam todos bárbaros, na medida em que nestes países o aborto é considerado uma questão de saúde pública e de planejamento familiar. Para a classe média esclarecida, não teria ocorrido indignação, pois, de acordo com Safatle (2010) “... as clínicas privadas que fazem abortos ilegais continuariam funcionando. O direito sagrado de salvar a filha de classe média de uma gravidez indesejada continuaria intacto. Para tal classe o discurso sobre 'valores cristãos' era apenas uma radicalização eleitoral...”.

Assim, a proposta de criar uma república laica em que valores religiosos não seriam referências para a vida social teria sido morta no dia 31 de outubro de 2010, data em que foi realizado o segundo turno das eleições de 2010.

Assim, Dilma, no contexto da campanha eleitoral de 2010, teve que articular seu discurso e remodelá-lo de modo a atender às reivindicações de grupos religiosos. Políticos ligados à bancada evangélica, como Anthony Garotinho, condicionaram seu apoio à Dilma somente se o presidente da época, Lula, revogasse o PNDH-3. De acordo com reportagem publicada em outubro de 2010 no *O Estado de S. Paulo*, assinada por Alfredo Junqueira¹⁰⁸. Além do aborto, o programa visava legalizar a prostituição e obrigar hospitais conveniados ao SUS realizar cirurgias de mudança de sexo.

O tema do aborto foi mais uma vez considerado em reportagem publicada na *Folha de S. Paulo*, em outubro de 2010. O texto trouxe declaração do então candidato a presidente José Serra, que atribuiu ao PNDH-3, base de muitas polêmicas, o fato do aborto ter se tornado tema de campanha. O candidato, ainda em referência ao PNDH disse que o documento, que havia sido reformulado, tinha como intuito “criminalizar o não aborto” De acordo com o programa, o aborto seria um direito humano. “Logo, quem é contra, é contra os direitos humanos”.

Assim, em outubro de 2010, diante de toda a polêmica envolvendo o assunto, a *Folha de S. Paulo*, anunciou mensagem de Dilma Rousseff se comprometendo a não apresentar projeto para descriminalizar o aborto. No entanto, Dilma afirmou que não vetaria o projeto caso o Congresso o aprovasse. No mesmo dia o jornal publicou carta¹⁰⁹ de Dilma Rousseff esclarecendo algumas polêmicas ocorridas ao longo da campanha eleitoral.

108Disponível em: <http://acervo.estadao.com.br/pagina#!/20101013-42729-nac-6-pol-a6-not/tela/fullscreen>. Acesso em 10 Jun de 2014.

109Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po1610201010.htm>. Acesso em: 05 Jun de 2014.

Um outro texto que fez alusão ao PNDH foi publicado em outubro de 2010, na *Folha de S. Paulo*. A reportagem ressaltou que o pastor Sóstenes Apolos da Silva, que seria líder religioso de Marina Silva (PV), estaria engajado na campanha eleitoral de 2010 em favor de José Serra. O pastor, que liderava na época 1.300 pastores no DF e em cidades em torno de Brasília, disse que trabalharia até a última gota do seu suor para que Dilma não fosse eleita. Um dos motivos para ter adotado tal postura estaria relacionado ao PNDH-3 e as propostas envolvendo a união civil entre pessoas do mesmo sexo, a questão do aborto e outros itens polêmicos.

Outra opinião contrária ao PNDH-3 foi a de Dom João Braz de Aviz, arcebispo de Brasília, que foi entrevistado pela *Folha de S. Paulo*. O bispo afirmou que a presidente precisava, naquele momento, explicar melhor sua posição em relação a determinados assuntos da igreja. O Bispo disse esperar que as posições da presidenta se aproximem das posições da igreja. Assim, o bispo não se referia somente à questão aborto, mas também em relação ao PNDH-3. Mesmo havendo “aspectos muitos bonitos com relação à questão social, [...] temos o aborto, homossexualismo, um monte de coisa que precisamos ver como vai ficar”.

Após a mudança dada pelo decreto nº7.177, em maio de 2010, o modo como estava prevista a questão do aborto passou por mudanças. Na edição de 2009, na ação programática G, objetivo estratégico III, diretriz 9, eixo 3, apoiava “...a aprovação do projeto de lei que descriminaliza o aborto, considerando a autonomia das mulheres para decidir sobre seus corpos” ... (BRASIL, 2009, p.91). Com a mudança, o texto passou a “... considerar o aborto como tema de saúde pública, com a garantia de acesso à saúde pública...” (BRASIL, 2010, p.91).

Outro item polêmico, que havia proposto “... desenvolver mecanismos para impedir a ostentação de símbolos religiosos em estabelecimentos da União...” (BRASIL, 2009, p.100). Esta proposta foi revogada, desconsiderando as resoluções, debates e as várias discussões ocorridas nos seminários que trataram do direito das mulheres. A *Folha de S. Paulo* e *O Estado de S. Paulo* abordaram o assunto contemplando as opiniões favoráveis e contrárias às proposições relativas ao aborto, a união civil de pessoas do mesmo sexo, a proibição de símbolos religiosos em locais públicos.

É importante ressaltar que o tema se transformou em uma questão colocada para todos os candidatos à presidência da república da época. Dilma Rousseff (PT) e José Serra (PSDB),

que estavam em primeiro e segundo lugar respectivamente nas intenções de votos, precisaram explicar aos eleitores suas posições em relação ao programa. Dilma também foi lembrada por ser a candidata do mesmo partido que teria elaborado o PNDH sendo que, durante a campanha, algumas denominações religiosas recomendaram aos fiéis para não votarem em candidatos favoráveis ao aborto.

A pressão exercida por grupos religiosos, que junto aos militares, setores da mídia e da bancada ruralista, se posicionaram contra o PNDH-3, significou uma importante força política, que contribuiu para revisão dos pontos que foram classificados como polêmicos. A influência da Igreja Católica, somado a crescente presença de determinados grupos evangélicos, que contam com representantes no Congresso Nacional (bancada evangélica), nos fornece indícios em relação ao modo como a agenda de direitos humanos é debatida e colocada em prática pelos representantes do Congresso Nacional.

O papel representado pelos parlamentares ligados à bancada ruralista também foi considerado dentre as discussões ocorridas em relação ao PNDH-3. O motivo da polêmica, desta vez, teve relação com a proposta relativa à mediação de conflitos. Muitas das discussões atentaram para o perigo que o programa representava para o direito à propriedade, tendo sido classificado como uma ameaça aos princípios democráticos. O debate ocorrido será parte do item a seguir.

3.3.6 O PNDH 3 e a questão dos conflitos rurais e urbanos

A proposta de “assegurar a criação de marco jurídico brasileiro na prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos, garantindo o devido processo legal e a função social da propriedade”, foi alvo de vários debates. Dentre as acusações feitas em relação à proposta, estava a de que ela atentava contra o direito à propriedade o que a tornaria, portanto, anticonstitucional. No entanto, a medida, que é condizente com a Constituição brasileira (1988), desde a edição de 2002 do PNDH, já havia sido apresentada iniciativa de cumprir a lei 9.416, que visa tornar obrigatória a presença do juiz ou de representante do Ministério Público Federal, em locais onde estariam ocorrendo o cumprimento de manutenção ou reintegração de posse de terras e quando houvesse pluralidade de réus. Tal medida buscava coibir conflitos

violentos no campo¹¹⁰. No entanto, na época, o assunto não repercutiu na mídia do mesmo modo que a terceira edição do programa.

No PNDH-3 foi incluída a proposta que previa a mediação como sendo uma primeira etapa para a resolução de conflitos agrários e urbanos. O texto do programa também previa que a mediação deveria ser anterior a expedição de mandados de reintegração de posse. Setores ligados ao agronegócio e ao setor imobiliário foram as principais personagens que questionaram a medida, que acabou sendo modificada pelo decreto de 12 de maio de 2010, somado a outros pontos polêmicos do PNDH-3.

Convém, antes de dar início ao debate, esclarecer o conceito de conflito agrário que, de acordo com Gercino José da Silva Filho, expressa:

... segundo a doutrina dominante [...] a situação de antagonismo, explícito ou potencial, entre pessoas físicas ou jurídicas, detentoras de imóveis rurais a qualquer título, e trabalhadores que demandam providências do poder público para a promoção de seu acesso à terra, para cumprimento de dispositivos legais e para execução das demais ações previstas... (FILHO, 2010, p. 38).

A discussão acerca da proposta de mediação de conflitos foi abordada pela *Folha de S. Paulo*¹¹¹, que citou dois pontos polêmicos do programa (a proposta de regulamentação da mídia e a do uso da mediação em situações de conflitos fundiários urbanos e rurais), lembrou que tais itens já estavam presentes no PNDH-2, lançado no governo de Fernando Henrique Cardoso. Na segunda edição do programa já haviam sido propostas iniciativas que apoiavam o controle democrático das concessões de rádio e TV, buscando regulamentar o modo como são utilizados os meios de comunicação social, visando reprimir práticas contrárias aos direitos humanos. Através da fiscalização da programação de rádio e televisão se buscava garantir o controle social dos meios de comunicação com penas, na forma da lei, às empresas de telecomunicações que veiculassem publicidade ou programas que atentassem contra os direitos humanos.

Na segunda edição do programa, visando inibir a violência contra movimentos sociais

110Disponível em: <http://acervo.estadao.com.br/pagina#!//20100112-42455-nac-4-pol-a4-not/tela/fullscreen>. Acesso em: 02 Jun de 2014.

111Disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz1101201004.htm#_=_. Acesso em: 03 Jun de 2014.

que lutam pelo acesso à terra, foi dado apoio a criação de lei que estabelecia o mandado de reintegração de posse desde que se comprovasse a função social da propriedade. Assim, apesar de contar com propostas semelhantes, as iniciativas do PNDH-3 geraram polêmicas, o que não aconteceu com o PNDH-2.

Também em janeiro de 2010, a senadora da República pelo DEM-TO e presidente da CNA (Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil) Kátia Abreu, teve publicado no jornal¹¹² texto em que criticou alguns pontos do programa. Para a senadora o governo federal, ao decretar o PNDH-3, criaria sua própria versão da Declaração Universal dos Direitos Humanos ameaçando, além da liberdade de imprensa, o direito à propriedade.

Deste modo, a máscara dos direitos humanos ocultaria “a face terrível dos demônios que grupos radicais e sectários se recusam a sepultar”. Tais grupos seriam formados por determinados setores do PT, que professam uma ideologia esquerdista e totalitária. Para Abreu, a ideia de criar um ranking, composto por grupos sindicais e administrativos, para considerar quem pode ou não receber propagandas ou patrocínios, seria uma confirmação de que a divisão de verbas publicitárias não seria elaborada por critérios em que se verificam a “eficácia dos veículos”.

Além do item relativo à regulamentação da mídia, Kátia Abreu também criticou a maneira preconceituosa como o agronegócio é tratado no programa. Já a proposta de mediação em situações de conflitos fundiários, foi interpretada como sendo um atentado ao direito à propriedade já que a concessão de:

...liminares, um dos instrumentos mais essenciais no caso de invasão de terra por terem efeito imediato, só poderão ser concedidas depois de realizados procedimentos administrativos e 'conciliatórios' [...] Dificultar a reintegração de posse é estimular invasões de terra. Não podemos esquecer, igualmente, que os procedimentos 'conciliatórios' e burocráticos estariam à mercê de integrantes do MST, que hoje controla, acintosamente, postos de comando no Incra e no Ministério do Desenvolvimento Agrário. A Justiça não pode, em nenhuma circunstância, ser refém de burocracia alguma (ABREU, 2010).

No final do texto, a senadora afirma que apenas alguns fragmentos da Declaração

112Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1201201008.htm>. Acesso em 02 Jun de 2014.

Universal dos Direitos Humanos, de 1948, estão presentes no PNDH-3, sendo a maior parte do programa composta por “delírios de dominação autoritária com aparentes manifestações democráticas”.

O setor imobiliário, a exemplo dos representantes do agronegócio, também expressou sua posição contra o PNDH-3. João Crestana, presidente da Secovi (Sindicato da Habitação) de São Paulo e da CBIC (Comissão Nacional da Indústria Imobiliária), que teve coluna publicada no *O Estado de S. Paulo* em janeiro de 2010, também questionou a proposta de mediação de conflitos prevista no programa. O então presidente do sindicato afirmou que o programa trata somente de direitos, não enfatizando os deveres que também caberiam ao cidadão. Crestana também questionou o modo como foi elaborado o programa, que teria decorrido “... tão-somente de congressos tendenciosos, coordenados com o interesse de perpetuar uma ideologia diferente daquela que mora na alma do brasileiro¹¹³...” (CRESTANA, 2010).

Ao discutir o item do PNDH-3, que trata da mediação de conflitos, Crestana (2010) afirmou que, devido à proposta do programa, o magistrado ficará impedido de determinar a reintegração de posse ao dono legítimo, no caso de invasão a um imóvel, sem antes realizar uma mediação entre as partes envolvidas. Isto afetaria “...quem trabalhou e conseguiu um imóvel urbano para alugar, ou mesmo aquela família que poupou e comprou sua moradia por meio do programa Minha Casa, Minha Vida...”.

O jornal *O Estado de S. Paulo*, em janeiro de 2010¹¹⁴, apontou a crítica que o Ministro da Agricultura da época, Reinhold Stephanes, fez ao PNDH-3. Considerado “um dos principais críticos dentro do governo ao decreto”, Stephanes chegou a levar ao presidente Lula uma lista com os principais itens do programa que preocupava o setor agrícola. Além da parte que trata da invasão de terras, o ministro atentava para mudanças no item referente “ao princípio de precaução no uso de transgênicos. [...] essa restrição funciona, na prática, como uma barreira ao uso de transgênicos, matéria 'já vencida no país'”, afirmou.

Outro item citado do programa foi o que condena as monoculturas como as de soja, por exemplo. De acordo com assessores do Ministério da Agricultura da época, 70% do plantio da soja era feito por pequenos e médios produtores. O Ministro também rejeitou o

113Disponível em: <http://acervo.estadao.com.br/pagina#!//20100113-42456-spo-22-eco-b6-not/tela/fullscreen>. Acesso em: 02 Jun de 2014.

114Disponível em: <http://acervo.estadao.com.br/pagina#!//20100114-42457-nac-6-pol-a6-not/tela/fullscreen>. Acesso em: 03 Jun de 2014.

item que acusa os modelos de desenvolvimento econômico da área rural de não se preocupar com a “potencial violação de pequenos e médios agricultores.”

A proposta de estabelecer a mediação como ato inicial das demandas de conflitos agrários e urbanos, priorizando a realização de audiência coletiva com os envolvidos, foi bastante criticada por Stephanes. O PNDH-3 prevê que a mediação seja uma medida preliminar à avaliação e “concessão de liminares para reintegração de posse”. Para o Ministro, “...essa medida, além de trazer mais insegurança jurídica não só ao campo como também aos grandes centros urbanos, vai aumentar a violência e estimular as invasões...” (STEPHANES, 2010).

No entanto, item referente à mediação de conflitos fora inicialmente incluído no programa visando coibir a violação de direitos humanos, bastante comum em situações de reintegração de posse. Tais conflitos urbanos e rurais geraram, ao longo da história, inúmeras violações aos direitos humanos. Episódios como o Massacre de Corumbiara (RO) e o Massacre do Eldorado dos Carajás (PA) e a desocupação da comunidade Pinheirinho, ocorrida em 2012, demonstram a importância de se utilizar meios alternativos de resolução de conflitos como meio de evitar mortes, inclusive de crianças.

Também foi publicado pelo *O Estado de S. Paulo* um pequeno texto informando o posicionamento do MST (Movimento dos Sem-Terra) em relação ao PNDH. O diretor do movimento, que havia comparado o PNDH-3 com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, confirmou apoio ao ministro Paulo Vannuchi. A direção do MST disse esperar que Lula garantisse os avanços propostos no programa ressaltando, em relação aos itens que geraram polêmica, tal qual a proposta de mediação de conflitos, não acreditar que o governo fosse voltar atrás no PNDH, propondo um plano mais recuado que os programas anteriores, decretados pelo presidente Fernando Henrique Cardoso.

No item que trata da reforma agrária é previsto que a concessão de liminares de reintegração de posse seja precedida por uma audiência de conciliação é criticado pelos ruralistas. Para o MST, o programa, assim como a Declaração dos Direitos Humanos, representa um avanço para a sociedade brasileira. Para o dissidente do movimento, José Rainha, o programa inova ao “reconhecer que a reforma agrária não deve ser tratada na esfera policial¹¹⁵”, afirmou.

115Disponível em: <http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20100114-42457-nac-6-pol-a6-not/tela/fullscreen>.
Reportagem de José Maria Tomazela. Acesso em: 03 Jun de 2014.

Outra crítica ao PNDH-3 está no artigo de André Meloni Nassar, diretor-geral do Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (Icône), publicado pelo *O Estado de S. Paulo*. Para ele, o PNDH-3 representava o atestado de óbito do agronegócio.

A prática do agronegócio, de acordo com o programa, com suas monoculturas de cana-de-açúcar, eucalipto e soja, combinado a grande pecuária, prejudicaria o meio ambiente e colocaria em risco comunidades tradicionais. Nassar até concorda com a proposta de um outro modelo de produção agropecuária, no entanto, acredita ser fora de propósito a ideia de que o agronegócio seria um atentado aos direitos humanos.

O PNDH-3 teria sido o canal encontrado para “criar instituições que viabilizem a implantação de um novo modelo”, diferente do agronegócio vigente no país.

A despeito de nossa memória curta, o agronegócio brasileiro já teve seus dias de glória. Há dez anos era ovacionado mundo afora. Ninguém conseguia entender como um agronegócio tão jovem pôde ter crescido tão rápido. Foi nessa época que um sem-número de estrangeiros passou a conhecer o Brasil mais de perto. Mas não era apenas fora do Brasil que havia essa admiração, aqui dentro também. Dizia-se que o agronegócio era responsável por gerar divisas para o balanço de pagamentos brasileiro (NASSAR, 2010).

Assim, o agronegócio teria contribuído para que os agricultores familiares tivessem acesso ao mercado por meio das “cadeias agroindustriais organizadas”, além de ter incentivado a modernização e a criação de novas cidades no interior do Brasil. Contudo, ao longo dos anos 2000, devido a força que grupos contrários ao agronegócio, “...ganham força no governo as linhas de pensamento que acham que um modelo de produção agropecuária baseado em milhões de pequenos agricultores seria ambiental e socialmente melhor...” (NASSAR, 2010). O autor, contudo, discorda da ideia de que este modelo seria o mais indicado.

De acordo com dados obtidos pelo Censo Agropecuário de 2006, a produtividade dos agricultores familiares e comerciais era superior à dos agricultores assentados, indicando que mesmo sendo a agricultura estruturada em pequenos agricultores boa para a manutenção do homem no campo, tal modelo não seria bom para o consumidor urbano.

O modelo de agricultura vigente na China e na Índia, semelhante ao ideal antiagronegócio, defendidos por determinados grupos no Brasil, demonstra que nestes países a pobreza no campo é maior do que aqui. Os problemas ambientais também “são muito mais profundos, porque os produtores utilizam tecnologia rudimentar de produção”. No final, Nassar concorda com cobranças sociais e ambientais em relação ao agronegócio e com a tentativa de fortalecer os agricultores familiares. No entanto, tratar o agronegócio como sendo ruim, é um erro.

Em janeiro de 2010, Guilherme Cassel, engenheiro civil, que na época era ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário, teve opinião publicada em artigo¹¹⁶ na *Folha de S. Paulo*. Afirmando que “a violência sem limites, o coronelismo, a insegurança jurídica e a exclusão sempre foram marcas persistentes na história do meio rural brasileiro de modo que nos habituamos a conviver com massacres, pistoleiros, grilagem e a existência absurda do trabalho escravo”.

Apesar destes problemas, teria ocorrido, entre 2003 e 2009, uma diminuição de 80% dos conflitos agrários. Programas como o Paz no Campo (2003) e o Plano Nacional de Combate à Violência no Campo (2004) enfatizaram ações para ordenar instituições voltadas à prevenção e combate à violência no campo. O projeto busca tornar mais eficiente a resolução de conflitos.

No ano de 2006 foi criada a Comissão Nacional de Combate à Violência no Campo, com a participação do Ministério da Justiça, do Meio Ambiente e dos Direitos Humanos. Uma das metas da comissão era estimular soluções pacíficas de conflitos, baseadas no diálogo e na negociação. Em 2009, o Conselho Nacional de Justiça havia criado o Fórum Nacional para Monitoramento e Resolução dos Conflitos Fundiários Rurais e Urbanos. Sua função era assegurar processos judiciais e também prevenir conflitos.

Pelo menos em doze Estados, no período em questão¹¹⁷, tribunais de justiça recomendavam aos magistrados ouvir, antes de decidir sobre liminares em ações possessórias rurais coletivas, o Ministério Público, o Incra e os institutos de terras. Desde 2005 teriam sido criadas em torno de seis varas agrárias federais e dez estaduais. Em pelo menos onze Estados já estavam instaladas promotorias agrárias, em oito, delegacias agrárias e em quatro atuavam defensorias públicas agrárias, que trabalhavam junto com movimentos sociais buscando

116Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2601201008.htm>. Acesso em 03 Jun de 2014.

117O artigo foi publicado no dia 26 de janeiro de 2010.

“substituir a cultura de violência e impunidade por um ambiente de respeito aos direitos constitucionais”, afirmou Cassel (2010).

No entanto, estabelecer o princípio da mediação, que é apontado como um procedimento moderno e adequado para solucionar de modo democrático determinados conflitos, tem sido uma tarefa difícil. A principal dificuldade de enfrentar a violência no campo está relacionada com o fato de que esta mesma violência “...sempre serviu para encobrir grilagem de terras públicas, trabalho escravo e desmatamento ilegal. Não é por acaso que a exigência do cumprimento do dispositivo constitucional de função social da propriedade de terra ainda suscita tantas reações...” (CASSEL, 2010). A PEC do Trabalho Escravo, por exemplo, levou praticamente 19 anos para ser aprovada.

O PNDH-3 contemplou, no item relativo à proposta de mediação, procedimentos modernos para a solução de conflitos fundiários agrários e urbanos, indicando uma continuidade em relação ao primeiro e o segundo PNDH, que já “recomendavam ações conjuntas dos Poderes Executivo e Judiciário e do Ministério Público para evitar a realização de despejos forçados”, disse Cassel, lembrado que os primeiros programas chegaram a propor mudanças na legislação para tornar obrigatória a presença de juiz ou do Ministério Público no cumprimento de reintegração de posse. Também foi previsto condicionar a concessão de liminares para reintegração de posse à comprovação da função social da propriedade.

Apesar dos PNDHs anteriores tratarem da solução de conflitos de modo condizente com os direitos humanos, tais propostas não geraram a mesma polêmica verificada no PNDH-3. A resistência a estas medidas partiu de alguns poucos, que se incomodaram com a possibilidade de ter suas propriedades confiscadas para a reforma agrária. O autor encerra seu texto afirmando que os “governos federal e estaduais, ao lado do Poder Judiciário e do Ministério Público, têm conseguido, nos últimos anos, substituir a violência pelo diálogo e bom senso” (CASSEL, 2010).

Já Zander Navarro, sociólogo e professor da UFRGS, que teve publicado em janeiro de 2010 artigo¹¹⁸ no jornal *Folha de S. Paulo*, ao contrário de Guilherme Cassel, se posicionou contra algumas medidas do programa. Navarro afirmou existir um imenso fosso político no Brasil, até então ignorado. O professor inicia seu texto se referindo à insuficiente “qualidade da democracia brasileira e ao desinteresse, generalizado entre os atores políticos, em

118Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz3101201008.htm>. Acesso em 02 Jun de 2014.

aperfeiçoá-la”. A democracia não se encerra através das eleições regulares. Uma real democracia seria aquela que emerge de um jogo político que mantém tolerância em relação aos movimentos sociais. Deste modo, a busca de resolver questões relacionadas aos conflitos sociais, segundo Navarro (2010), “delimita o espaço fundador e mais decisivo da política”.

Acompanhado da produção irrestrita de conhecimento feita pelos e para os cidadãos, outro item que compõe o ideal democrático está relacionado à necessidade de sempre criar “diversos direitos sob processos políticos que tendem a ser evolutivos”. Não seria por outro motivo que se fala em “gerações de direitos”, evidência do “adensamento democrático contemporâneo na maior parte das nações”.

Quando estes três eixos se concretizam, torna-se necessário atentar para outra afirmação histórica, que seria mais rara:

...a crescente inclusão social ou plebeísmo, não pode abafar, de um lado, a necessidade de assegurar o pluralismo das opiniões, decorrentes da diversidade organizativa e dos interesses distintos, muitas vezes opostos; de outro, não pode constringer uma cidadania virtuosa e republicana que só o enraizamento do civismo poderá ver nascer (NAVARRO, 2010).

Assim, esta segunda tríade, composta por plebeísmo, pluralismo e comportamentos cívicos, quantos juntos configuraria, de acordo com o professor, a “primavera democrática e a virtualidade da sociedade ideal, sob a qual se debatem racionalmente as escolhas sociais, se impede a ditadura da maioria e se limita a manipulação opressora dos fatos” (NAVARRO, 2010).

Deste modo o PNDH-3, devido a “infantil estridência ideológica e o arcaísmo político de alguns”, teria ignorado as premissas democráticas na medida em que inseriu no texto “promessas absurdas”, iludindo inclusive pessoas que, em posição de autoridade, deveriam denunciá-las, afirmou Navarro (2010). Uma delas seria a proposta de exigir audiências públicas para que se possa efetivar o mandado de reintegração de posse. Apesar de ser a mediação uma medida promissora, como atestam alguns “casos experimentais”, caso tal prática se torne rotineira, a democracia poderá ser ameaçada, resultando no contrário do que dizem.

O motivo apontado seria o fato de que o aumento do plebeísmo ocorreu em detrimento do pluralismo, principalmente aquele expresso no civismo. Assim, todos perderiam já que prevaleceria quem “grita mais – nunca a racionalidade argumentativa”. Assim, um ponto a ser considerado é se ocorreria, de fato, justiça durante uma mediação já que, segundo Navarro, a força “dispare derivada da mobilização de organizações políticas que hoje atuam em áreas rurais tornaria o proprietário ameaçado por ser incapaz de mobilizar semelhante força social. Estaria renascendo uma nova “versão plebeia de organizar a justiça pela vontade das assembleias, como na Grécia antiga”. A mediação expressaria uma vontade do MST na medida em que teria se invertido a “correlação de forças no campo”.

Direitos humanos não iriam se concretizar no país em “função de planos e leis”. Assim, o ideal democrático seria o responsável pela criação de direitos, e não o inverso. “... Não perceber tal fato apenas ilumina intenções subterrâneas ou algum viés autoritário daqueles que desejam mudanças sem o crivo livre dos cidadãos...” (NAVARRO, 2010).

Outra posição contrária ao PNDH foi expressada por Cesário Ramalho da Silva, presidente da Sociedade Rural Brasileira (SRB) e diretor do Departamento de Agronegócio da Fiesp, que teve artigo¹¹⁹ publicado pela *Folha de S. Paulo*. Afirmando que o PNDH-3 representava uma tentativa, vinda de setores atrasados do PT, de “emplacar ideais pseudosocialistas que já foram desacreditados no século passado”, o autor chega a propor que o PNDH passe a se chamar “Programa Nacional de Discriminação Humana”.

Na ocasião, o PNDH estava sendo alvo de uma série de críticas, que foram elencadas pelo autor. A ameaça do direito à propriedade, a legitimidade das instituições, a liberdade de imprensa e o pluralismo religioso foram citados. Também foi ressaltado que, apesar de as propostas não terem valor legal e chance de “vingar no Congresso, o programa teria mostrado que propostas radicais do partido continuam vivas”.

O presidente da SRB taxou de absurda a proposta de “audiências públicas como primeira instância para ocorrência de invasão de propriedades, sejam rurais, sejam urbanas”. O programa dividiria a posse do imóvel entre o proprietário e o invasor. “Enterra o Judiciário como genuíno agente de decisão da questão e conseqüentemente ignora a lei vigente. Dá as costas para a Constituição Federal”, afirmou.

Desse modo o proprietário, além de ter seu imóvel invadido, seria obrigado a sentar à

119Disponível em: <http://acervo.folha.com.br/resultados/?q=pndh&site=&periodo=acervo&x=19&y=17>. Acesso em: 06 Ago de 2014.

mesa com o invasor para negociar o que já é seu. Para Cesário Ramalho, que criticou o ministro do Desenvolvimento Agrário e colaborador do PNDH-3 Guilherme Cassel, a medida não passaria de uma “incoerência, de uma tentativa ideológica de aniquilação do frágil direito de propriedade”.

Mesmo gerando empregos, produzindo comida barata e de qualidade, mesmo exportando fibras e energia para uma série de países, garantindo reservas cambiais, que teriam gerado recursos suficientes para suportar a recente crise mundial, o agronegócio é alvo de críticas no PNDH, sendo a agricultura familiar a única que deve ser levada em consideração.

O apoio que havia sido dado para dificultar os processos de reintegração de posse estimularia a violência. Além do mais, setores radicais de esquerda estariam tentando emplacar ideais e agendas pseudo-socialistas, que já foram desacreditadas no século passado, disse o autor. Acreditar que o Estado “todo poderoso” significa melhores dias seria regredir na história. Apesar de não ser perfeito, o capitalismo seria “o modelo que melhor possibilita a busca pela independência socioeconômica de qualquer pessoa[...] Queremos ser a Venezuela ou o Chile? Chegará a hora de escolher”, afirmou Silva (2010).

Como podemos notar, vários grupos se rebelaram contra a medida do programa que previa a mediação de conflitos em situações envolvendo fundiários urbanos e rurais. A Secovi de São Paulo, pela segunda vez, teve publicado, em março de 2010, texto¹²⁰ criticando o item. Para o presidente em exercício da entidade:

...na medida em que o dono de um imóvel urbano ou rural não pode mais contar apenas com a Justiça para reaver bem invadido por uma pessoa ou movimento social (será necessário aguardar uma 'mediação' com os invasores) o direito de propriedade deixa de prevalecer em clara afronta à Constituição (YAZBEK, 2010).

Outro ponto criticado foi a intervenção de centrais sindicais, que passariam a emitir opiniões em processos de licenciamento ambientais. Assim, a construção de aeroportos, portos, estradas, complexos habitacionais e outros projetos relacionados à infraestrutura como, por exemplo, as obras relacionadas à copa do mundo e ao próprio PAC. Ficaria o desenvolvimento do Brasil condicionado ao parecer dos sindicatos? Estas determinações não

120Disponível em: <http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20100317-42519-spo-40-cid-c4-not/tela/fullscreen>. Acesso em: 06 Jun de 2014.

poderiam ser entendidas como sendo “ingredientes de uma democracia de fato”, estando mais próximas de um “intervencionismo ditatorial, que alcança até mesmo a liberdade de expressão”, afirmou Yazbek.

De acordo com pesquisa realizada para o programa Educação Financeira pela BM&FBovespa junto a TV Cultura, quase 72% dos brasileiros poupam para adquirir moradia própria. No entanto, apesar do sonho da casa própria ter se realizado com mais frequência, graças ao programa Minha Casa, Minha Vida, o PNDH-3 tornará este sonho mais difícil de ser realizado. Isto pelo fato do programa anular a propriedade e dificultar o “licenciamento ambiental para a produção de moradias”.

Outra reportagem, publicada em maio de 2010 pelo jornal *O Estado de S. Paulo*, ressaltou a posição de Guilherme Cassel, que era ministro do Desenvolvimento Agrário (MDA). Cassel teria estranhado a reação de setores “localizados dentro do governo ao plano” já que todas as propostas do PNDH-3 teriam sido discutidas e assinadas por todos os ministros, que tiveram quatro meses para avaliar as proposições contidas no programa.

O plano passou por todo o governo, disse Cassel ao comentar a postura de Reinhold Stephanes, Ministro da Agricultura da época, que pediu revisão do texto do PNDH-3. O representante do MDA comentou o objetivo do plano, que era de combater a violência:

A violência no campo sempre serviu para acobertar a grilagem e o trabalho escravo. [...] Eu acho que na agricultura existe a classe média, alta e baixa. Os setores que se interessam por produção não estão preocupados com isso, mas com ambiente de paz no campo para que todos possam conduzir melhor. Eu não vejo como alguém ainda possa defender violência no campo (CASSEL, 2010).

Kátia Abreu, senadora e presidente do CNA, teve artigo¹²¹ publicado em maio de 2010 no *O Estado de S. Paulo*. No texto, ela condenou o MST, afirmando que o movimento se trata de uma estratégia criminosa, que visa invadir terras, transformando em vítima o invasor e em vilão o produtor rural. Quanto ao governo, que deveria fornecer segurança aos contribuintes, “faz vista grossa, emite declarações simpáticas aos invasores e chega ao requinte de produzir um decreto, o PNDH-3, em que os considera parte a ser ouvida antes de o invadido recorrer à

121Disponível em: <http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20100525-42588-nac-2-opi-a2-not/tela/fullscreen>. Acesso em: 06 Jun de 2014.

justiça para reclamar reintegração de posse”, afirmou Abreu (2010).

Milhões de reais teriam sido repassados a ONGs a pretexto da reforma agrária. Porém seriam, segundo a senadora, poucos os dados que comprovassem os resultados positivos, em termos de produtividade, dos assentamentos do MST. Em vez de demonstrar dados os agentes partidários, “travestidos de funcionários públicos”, estariam difundindo infâmias, como a ideia de que os produtores rurais degradam o meio ambiente ou então estão envolvidos com o escravismo. Tais injúrias seriam levantadas por uma certa “esquerda fundamentalista, adversária da livre iniciativa, para manter como reféns produtores rurais, difamando-os”.

Em relação à proposta de regulamentação, visando extinguir o trabalho escravo, faltaria uma definição clara sobre o que seria considerado trabalho escravo, o que torna a proposta de regulamentá-lo um instrumento para ser utilizado “com fins ideológicos”, buscando sabotar o agronegócio que, segundo a autora, é o segmento da economia que mais cresce e contribui para o “superávit da balança comercial do país”.

Abreu ainda lembrou que a CNA estava fazendo trabalho mais eficaz em relação a fiscalização trabalhista nas propriedades rurais. De 2003 até 2010, segundo a autora, o Ministério do Trabalho teria visitado cerca de 1.800 fazendas, enquanto a CNA, em noventa dias, teria percorrido mil fazendas. Dos produtores rurais brasileiros, 80% são médios e pequenos proprietários, que não suportam a ideia de ter seu patrimônio invadido. Muitos que são enquadrados de escravagistas, não o são.

Para a senadora, a reforma agrária não avançaria no país devido a atuação do PT, representando uma esquerda fundamentalista. O MST, chamado de “braço rural do PT”, estaria buscando a tensão agrária, e não sua reforma. “...Reforma agrária não é postulado ideológico, é imperativo do desenvolvimento sustentado. Por isso a CNA a apoia. Por isso o MST e a esquerda fundamentalista não a querem...” (ABREU, 2010).

Outra opinião contrária à proposta de mediação partiu de Denis Lerrer Rosenfield, professor de filosofia da UFRGS que em agosto de 2010 teve artigo publicado pelo *O Estado de S. Paulo*. No texto, o autor discutiu a mudança ocorrida no PNDH-3 em relação ao item que estabelecia a realização da mediação em situações de conflitos fundiários urbanos ou rurais. Para o professor, o PNDH-3 apresentou uma “lista quase interminável em que constava igualmente o estabelecimento de condições restritivas para o cumprimento de decisões judiciais de reintegração de posse”. Apesar do item referente à mediação ter sido modificado,

estaria em andamento um processo de relativização das decisões judiciais, do mesmo modo como previa o item do PNDH-3.

No ano de 2008 o Manual de Diretrizes Nacionais para a Execução de Mandados Judiciais de Manutenção e Reintegração de Posse Coletivas, editado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), já trazia propostas relacionadas a mediação de conflitos, sendo que a medida presente no PNDH-3 apenas buscava torná-los legais. Em relação ao manual:

Chama a atenção o vocabulário utilizado. As invasões, com sequestro de pessoas, destruição de maquinário, morte de animais, uso ostensivo de facões, às vezes armas de fogo, utilização de crianças como escudo, incêndio de galpões, são denominadas 'ocupações'. Se uma pessoa tiver sua casa ou seu apartamento invadido, não se esqueça, não se trata de uma invasão, mas de uma 'ocupação'. Como se não fosse suficiente, a cartilha fala de 'direitos humanos' dos 'ocupantes', não dos 'ocupados', isto é, dos invadidos (ROSENFELD, 2010).

Quando houver um mandado de reintegração de posse, deveriam, de acordo como o documento elaborado pelo MDA, estar presentes o Incra, o Ministério Público, a Ouvidoria Agrária Regional do Incra, a Ouvidoria Agrária Estadual, a Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública, as Comissões de direitos humanos, a Prefeitura e a Câmara Municipal, a OAB, a Delegacia de Reforma Agrária, a Defensoria Pública, o Conselho Tutelar e outras entidades relacionadas à reforma agrária.

Para o autor, a necessidade da presença de todos os órgãos citados no parágrafo anterior dificultaria o processo de reintegração de posse, já que muitos destes grupos defendem o ponto de vista de movimentos sociais como o MST, por exemplo, que são “verdadeiras organizações leninistas, que contestam a economia de mercado, o direito de propriedade, o Estado de Direito e a democracia representativa”, afirmou o autor.

Decisões judiciais, de acordo com Rosenfield, são para serem cumpridas, e não negociadas. A presença do Incra, da ouvidoria agrária e de outras instâncias que participariam das 'negociações' para o cumprimento de decisões judiciais” implicaria na participação de representantes dos invasores e de instâncias do executivo e da sociedade. “...Teríamos aqui

uma inovação "revolucionária": o MDA e os por ele designados negociariam as condições de cumprimento ou não de uma decisão judicial. Estariam "ocupando", dito melhor, "invadindo" as funções próprias do Judiciário..." (ROSENFELD, 2010).

Outro ponto questionado pelo autor pregava a ideia de que a polícia não poderia mais desfazer benfeitorias e acampamentos dos invasores. "Aqueles que foram invadidos deveriam manter intactas as 'obras' dos invasores não podendo dispor integralmente de suas propriedades". Além disso, a cartilha desenvolvida pelo MDA estabelece a necessidade de um apoio logístico, que deveria incluir assistência social, atendimento médico, transporte adequado, devendo ser solicitado à autoridade judicial competente por ofício.

O professor de filosofia da UFRGS, após criticar a proposta de mediação presente no PNDH-3 e o documento elaborado pelo MDA, encerra seu artigo classificando tais propostas como sendo um "festival de arbitrariedades", questionando o porquê de o contribuinte pagar por isso.

O debate criado em torno do PNDH-3 contou com uma importante discussão em relação à medida que previa a mediação de conflitos. Representantes do agronegócio e do setor imobiliário foram as principais vozes contrárias a medida.

Kátia Abreu, que representa no Congresso Nacional o interesse do agronegócio e dos grandes latifundiários, voltou a citar, no início de 2013, o PNDH-3 em artigo¹²² publicado no jornal *Folha de S. Paulo*. Lembrando um pouco do pensamento de Antônio Gramsci relacionado às operações da revolução comunista que, não deveriam ocorrer no campo de batalha, mas no "ambiente cultural, a trincheira do pensamento". Assim, o novo homem pregado por Marx iria surgir da transformação das mentes.

Assim "...impunha-se a infiltração e o domínio pelo partido dos meios de comunicação – jornais, cinema, teatro, editoras etc. - e a quebra gradual dos valores cristãos (que ele prefere chamar de burgueses), por meio do que chamava de guerra psicológica..." (ABREU, 2013). Desse modo, seria necessária uma reforma social, que levasse à superação do senso comum, para o estabelecimento de um novo consenso, elaborado pelo partido. Tais mudanças, numa "primeira etapa" deixaria a sociedade mais frágil, suscetível de absorver valores socialistas.

No Brasil este processo estaria "em pleno curso", sendo que um dos consensos que está sendo construído é o de que o produtor rural é "um usurpador social, que deve ser

¹²²Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/98807-milicias-do-pensamento.shtml>. Acesso em: 06 Jun de 2014.

molestado”. Teria resultado deste consenso o MST que, segundo a senadora é uma organização sem “personalidade jurídica (insuscetível de ser processada por seus atos criminosos), mas com existência concreta, munida de verbas do Estado por meio de ONGs e transgressora recorrente do direito de propriedade, cláusula pétrea constitucional”.

Um outro exemplo deste processo seria o PNDH-3 e o item relativo à mediação de conflitos que, mesmo após a mudança ocorrida no texto do programa, volta na ‘redação’ dada por alguns deputados ao artigo 159 do novo Código de Processo Civil”. Assim, em casos de invasões de imóvel, rural ou urbano, o “juiz deverá designar audiência de justificação prévia e conciliação entre as partes e seus representantes legais”. No parágrafo 2º ressalta que for necessário à efetivação jurisdicional, o juiz deverá estar presente na área de conflito.

No parágrafo 4º prevê que o juiz requirite aos órgãos administrativos da União, Estado ou município informações fiscais e previdenciárias do imóvel, assim como a situação fundiária e trabalhista da propriedade. Assim, para Abreu, tais dispositivos tornariam nulo o instituto de reintegração de posse e, conseqüentemente, o direito de propriedade. A senadora encerra seu texto afirmando que “Gramsci, no inferno, deve estar celebrando”.

Assim, a maior parte das opiniões expressadas acerca do item que previa a realização de audiência judicial no contexto de ações possessórias coletivas, envolvendo imóveis rurais e urbanos, foram contrárias a medida. Na edição do PNDH-3, promulgada em dezembro de 2009 a proposta foi apresentada no objetivo estratégico VI, que trata do “Acesso à Justiça no Campo e na Cidade” apresentando:

Projeto de lei para institucionalizar a utilização da mediação como ato inicial das demandas de conflitos agrários, priorizando a realização de audiência coletiva com os envolvidos, com a presença do Ministério Público, do poder público local, órgãos públicos especializados e Polícia Militar, como medida preliminar à avaliação da concessão de medidas liminares, sem prejuízos dos outros meios institucionais para a solução de conflitos (BRASIL, 2009, p.148).

Contudo, devido à forte pressão sofrida por grupos ligados a chamada bancada ruralista, o texto foi revisado, deixando de ser a mediação entre as partes envolvidas um ato inicial na resolução do conflito. Com a mudança, dada pelo decreto nº 7.177, de 12 de maio de 2010, o texto passou a:

Propor projeto de lei para institucionalizar a utilização da mediação nas demandas de conflitos coletivos agrários e urbanos, priorizando a oitiva do INCRA, institutos de terras estaduais, Ministério Público e outros órgãos públicos especializados, sem prejuízo de outros meios institucionais para solução de conflitos (BRASIL, 2010, p. 148).

As críticas ocorridas partiram do pressuposto de que a institucionalização da mediação, como etapa inicial das demandas de conflitos agrários, afrontaria o direito à propriedade sendo, portanto, anticonstitucional. No entanto, tal acusação se torna inválida na medida em que a ação programática do programa apenas visava impedir a ocorrência de desrespeito aos direitos humanos em situações de reintegração de posse.

No Brasil muitos processos de reintegração de posse resultaram em graves violações dos direitos humanos. O Massacre de Corumbiara, o Massacre do Eldorado dos Carajás e, mais recentemente, o caso envolvendo a comunidade Pinheirinho, são apenas alguns dentre os vários casos ocorridos. Assim, é nesse contexto que surge a proposta de mediação, com a realização de audiências públicas, como mecanismo para impedir ocorrências de desrespeito aos direitos humanos.

Além disso, a medida também poderia contribuir para revelar se a propriedade invadida cumpre com a função social que lhe é imposta, ou seja, se a propriedade cumpre com o artigo 186, incisos I, II e IV, da Constituição Federal, devendo o imóvel ser produtivo, preservar o meio ambiente e cumprir com as leis que regulam as relações de trabalho (FILHO, 2010).

Na medida em que invasor e invadido são informados se o imóvel está em concordância com as leis estabelecidas pelo ordenamento jurídico vigente, ambos ficam cientes se a propriedade cumpre ou não com a função social. Este esclarecimento é um importante passo para futuras medidas relativas a resolução de conflitos fundiários.

As várias sugestões acatadas durante a realização da 11ª Conferência Nacional dos Direitos Humanos, foram a base de elaboração do PNDH-3. No entanto, propostas que partiram de discussões e debates, que contaram com a participação de grupos sociais envolvidos com o direito à moradia e à terra, foram desconsideradas na medida em que colocavam em risco interesses particulares, como os do setor imobiliário e dos latifundiários e

do agronegócio.

Além da questão relacionada à democracia direta, o PNDH-3 gerou debates relacionados a diferentes temáticas, que serão considerados no próximo item.

3.3.7 O PNDH 3 e outros temas

Podemos verificar, a partir dos vários debates e posições defendidas em torno do PNDH-3, a polêmica envolvendo algumas propostas do programa. O PNDH-3 e a questão dos direitos humanos, o PNDH-3 e a democracia direta, a proposição relativa à Comissão da Verdade, o conflito travado com a Igreja Católica, com setores da mídia e com membros da bancada ruralista, renderam uma série de artigos e reportagens, que apresentaram o programa a partir dos principais itens polêmicos.

No entanto, além das temáticas elencadas no parágrafo anterior, outros temas foram tratados, como a controvérsia relacionada à soberania nacional, a relação do PT com uma suposta “ditadura comunista”, as eleições presidenciais de 2010 e as mudanças ocorridas no PNDH-3 em função do decreto nº 7.177.

Em janeiro de 2010, o jornal *Folha de S. Paulo*¹²³ lembrou que, apesar das mudanças ocorridas em decorrência dos PNDHs, o Brasil continua sendo palco de uma série de graves violações de direitos humanos, que são incompatíveis com um regime democrático. Mesmo trazendo medidas como “a criação de uma comissão ou organismo estatal para monitorar o conteúdo editorial da mídia, produzir um ranking e aplicar punições a empresas que não se enquadrem no modelo proposto pelo governo”, o jornalista da Folha ressaltou como sendo positiva a discussão e a ampla divulgação ocorrida com o PNDH-3.

Já para o general da reserva, professor emérito e ex-comandante da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Luiz Eduardo Rocha Paiva, que teve texto¹²⁴ publicado no *O Estado de S. Paulo*, em janeiro de 2010, o PNDH-3 coloca em risco a soberania territorial brasileira. O motivo seria a maneira como são reconhecidos os indígenas nacionais, classificados como povos indígenas, “como se os brasileiros não fossem um único povo”.

Não estariam em questão os direitos relativos à população indígena, mas sim “as

123Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1301201004.htm>. Acesso em: 06 Ago de 2014.

124Disponível em: Disponível em: <http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20100119-42462-nac-2-opi-a2-not/tela/fullscreen>. Acesso em: 06 Ago de 2014.. Acesso em: 17 Ago de 2014.

armadilhas semânticas presentes no texto, disse o general da reserva”. De acordo com a Declaração dos Povos Indígenas, aprovado pela ONU, cujo Brasil é signatário, é concedido, em terras indígenas, o direito à autodeterminação e ao autogoverno, permitindo que tais grupos étnicos contem com sistemas jurídicos próprios, além de vetar “operações militares e medidas administrativas da União.”

Assim:

...o PNDH propõe ratificar na Constituição Federal que os índios no Brasil pertençam a povos indígenas distintos do povo brasileiro, constituam outras nações com organização política própria e, em suas terras, exerçam os direitos supracitados e a soberania sobre recursos e riquezas existentes, mesmo com prejuízo dos demais brasileiros (PAIVA, 2010).

O direito destes povos colocaria em risco decisões do Supremo Tribunal Federal, como a que estabeleceu, em relação a demarcação da terra indígena Raposa-Serra do Sol, que seria preservada nossa soberania e integridade territorial.

O PNDH-3 teria mostrado a real face do PT que, mesmo após a guinada ao centro, devido às três derrotas sucessivas sofridas pelo partido, mantém sua identidade original, identificada com a esquerda radical. O PNDH teria desvendado o propósito dos setores mais radicais do partido, que seria implantar um regime totalitário no Brasil. “...O PNDH é uma bomba-relógio ao estilo dos grupos radicais, de quaisquer matizes, e seu conteúdo tem explosivo para demolir a soberania nacional e a democracia...” (PAIVA, 2010).

Já para Denis Lerrer Rosenfield, professor de filosofia da UFRGS, o caráter “progressista” do PNDH-3 seria questionável, principalmente quando se considera a mentalidade totalitária representada pelo governo do PT. Na época, opositores políticos da “ditadura castrista”, faziam greve de fome, não haviam sensibilizado Lula que, mesmo diante da morte de um deles, havia classificado os opositores como sendo “criminosos comuns”. Lula, que havia posado para fotos em companhia dos irmãos Castro, teria sido cúmplice de uma “imoralidade, algo que mancha de forma permanente não só a figura de Lula, como a diplo-MÁ-cia brasileira”, afirmou o filósofo.

Para Aristóteles, amigos seriam pessoas que compartilham valores comuns, uma

mesma noção de bem. Deste modo, a amizade entre Lula e os irmãos Castro representaria os valores totalitários, que seriam compartilhados entre eles. “O PT e o atual governo jamais condenaram a ditadura castrista. São só sorrisos e elogios”. A convivência de Lula como líderes ditadores permitiria jogar luz sobre o que o PT pensaria acerca dos direitos humanos.

O PNDH-3 teria sido apresentado como sendo um “plano inovador que permitiria ao País fazer as pazes com o seu passado e balizar o caminho de uma política ‘progressista’”, que significaria, para Lula, a “...instauração de práticas liberticidas, em que as vozes contestatórias não se façam ouvir. Silenciar as oposições, calar a imprensa livre, coibir os meios de comunicação, impedir manifestações públicas tornam-se propostas travestidas de um suposto ‘progressismo’... “(ROSENFELD, 2010). O autor ainda ressalta que reatar com o passado seria, para o PT, reatar com o stalinismo e com a “anacrônica ditadura comunista”.

Zapata e Fariñas, os opositores cubanos, “eram homens comuns. Um branco, outro negro. Um pedreiro, outro jornalista e psicólogo, filhos da revolução”. Assim, questionou Rosenfield, onde estavam os defensores dos direitos humanos? Em países comunistas tais direitos não precisavam ser defendidos? Onde estariam os sindicalistas representantes dos psicólogos, jornalistas e da construção civil? E os formuladores do PNDH-3? “A hipocrisia parece não ter limites”.

Para alguns autores dos textos publicados sobre o PNDH-3, o programa seria o resultado de propostas vindas de grupos radicais de esquerda, que seriam integrantes do PT. Assim, o PNDH seria um meio de promover uma revolução, ou melhor, uma “ditadura comunista” no Brasil, que suprimiria, de uma vez por todas, nossas bases de sustentação democrática. Apesar de *a priori* a ideia ser um tanto quanto absurda já que, de acordo com Karl Marx, o comunismo seria uma etapa posterior ao socialismo, o discurso de que uma ditadura comunista estaria prestes a ocorrer no Brasil também foi utilizado no período que antecedeu o golpe militar de 1964.

Desde quando o vice de Jânio Quadros, João Goulart, assumiu a presidência da república, o temor de que uma revolução socialista estaria em andamento no Brasil gerou uma reação das direitas civil e militar. Segundo José Murilo de Carvalho:

Surgiram organizações como o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD), que apoiava financeiramente políticos da

oposição e organizações sindicais e estudantis contrárias ao governo; a Associação Democrática Parlamentar (ADP), que reunia deputados conservadores de vários partidos. Essas organizações vinham unir-se a outras mais antigas, como as associações comerciais e industriais, as associações de proprietários rurais, parte da hierarquia da Igreja Católica, e a ESG. O bordão anticomunismo foi usado intensamente. Planos para derrubar o presidente começaram a ser traçados, contando com a simpatia do governo norte-americano (CARVALHO, 2001, p.136).

No mês de maio de 2010, Carlos Alberto di Franco, professor de ética e diretor do master em jornalismo, discutiu sobre as eleições e o modo como os candidatos se utilizavam do marketing político. Para o autor, “estamos assistindo à morte da política e ao advento da era da inconsistência”. Diante das inúmeras promessas feitas pelos candidatos, os jornalistas teriam uma função essencial, que seria a de “...rasgar a embalagem e desnudar os candidatos. Só nós, estou certo, podemos minorar os efeitos perniciosos de um espetáculo audiovisual que, certamente, não contribui para o fortalecimento de uma democracia verdadeira e amadurecida...” (FRANCO, 2010).

Outro texto¹²⁵, publicado pelo *O Estado de S. Paulo*, discorreu acerca da política e do modo como valores e princípios éticos estiveram presentes nas eleições presidenciais de 2010. Lula e o PT acreditaram que poderiam vencer as eleições no primeiro turno, mesmo tendo demonstrado a não adesão a determinados valores.

A quebra de sigilo fiscal, envolvendo familiares de José Serra e outras personalidades tucanas, demonstraria o total desprezo aos direitos individuais. Quanto às denúncias envolvendo a ex-ministra da casa civil da época, Eurenice Guerra, que estaria envolvida em tráfico de influência, demonstraria “o total descaso com a moralidade pública”. Tais episódios apresentam uma forma de fazer política, que busca apenas a conquista do poder, sem considerar princípios éticos.

A candidata da época, Marina Silva (PV), havia conseguido demonstrar que a “política se faz com princípios e valores”, não sendo apenas “administração de obras”. Pautada em torno de três eixos valorativos, que incluíam a conservação da moralidade pública, dos valores religiosos e morais e da natureza, Marina teria se consolidado como uma conservadora, “para além das contraposições entre 'direita' e 'esquerda', quaisquer que sejam os seus significados”.

125Disponível em: <http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20101011-42727-nac-2-opi-a2-not/tela/fullscreen>. Acesso em: 10 Jun de 2014.

afirmou Rosenfield (2010).

Durante campanha eleitoral, o PT teria agido de modo superficial. Quando foi lançado o PNDH-3, havia uma defesa clara no programa em relação ao aborto, tendo sido tratado como uma questão já resolvida, que apenas necessitava ser aprovada no Congresso para se transformar em lei. A polêmica envolvendo o assunto chegou a causar prejuízos eleitorais à Dilma que, para não perder votos, teria mudado seu discurso em relação ao assunto.

Assim, Marina teria conseguido erguer sua bandeira e “sustentá-la publicamente”. Apesar de sua atuação ministerial ter sido pautada por tentativas de impossibilitar pesquisas com transgênicos e dificultar a construção de hidroelétricas, “ela soube se forjar uma figura política ética”, diante de um cenário político em que os “valores morais pareciam ter desertado por conveniências eleitorais”, recuperando uma dimensão que teria recentemente sido esquecida entre nós, disse o autor.

No contexto das eleições de 2010, o autor lembrou que o PNDH-3 seria um dos principais assuntos que os candidatos deveriam tratar. Mesmo após Lula ter modificado e retirado pontos do programa que geraram polêmica, o autor ressaltou que algumas entidades que criticaram o programa ainda não estavam satisfeitas. A Igreja Católica teria aceitado as mudanças, apesar das ressalvas. O secretário geral da CNBB da época, o bispo dom Dimas Lara Barbosa, havia afirmado que apesar da mudança ocorrida no texto o aborto, por exemplo, continua presente no programa, sendo tratado como tema de saúde pública.

O PNDH-3 voltou a ser discutido em abril de 2010 na *Folha de S. Paulo*. O jurista Ives Gandra Martins¹²⁶ mais uma vez criticou o programa, fazendo um breve apanhado histórico do processo de democratização ocorrido no Brasil após a ditadura militar. A Constituição de 1988 e a estabilidade democrática, assegurada pelo adequado equilíbrio de poderes, teriam permitido o país superar problemas como o impeachment de Collor e o processo de superinflação.

Após Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso eliminarem o processo inflacionário, através de medidas como o controle do déficit público, geraram reservas internacionais e “...levaram todos os índices inflacionários desembocar num só, com o que ao transformarem a moeda de conta (URV) em moeda de pagamento real, a inflação acabou...” (MARTINS, 2010).

126Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2810201008.htm>. Acesso em: 06 Ago de 2014.

Durante os oito anos de governo Fernando Henrique Cardoso, o presidente administrou bem a economia, fazendo com que ela não fosse abalada pela crise mundial da época. Lula, que era um dos críticos do plano real, deu continuidade as diretrizes de seu antecessor. Porém, a máquina estatal teria inchado durante o governo Lula, sendo este um dos motivos pelo baixo crescimento do Brasil verificado na época em relação a outros países emergentes.

Assim, para o autor, o governo Lula deveria sair do discurso eleitoral para uma gestão que considere a austeridade das contas públicas. Deste modo, o presidente deixaria o governo com um “bom saldo”. Além das contas públicas, Lula também deveria esquecer o PNDH-3 e a ideia, contida no programa, de que o neoliberalismo, o agronegócio, a flexibilização de direitos seriam as causas do Brasil não ter alcançado uma boa performance nos últimos anos. O programa valorizaria o que mais prejudicou o governo Lula: o “Estado forte, com economia agrícola familiar, sem flexibilização de direitos e com eventuais reestatizações”.

A ausência de partidos conservadores também foi considerada em outubro de 2010 por Bertran de Orleans e Bragança, trineto de dom Pedro 2º, que teve artigo¹²⁷ publicado na *Folha de S. Paulo*. No texto o autor ressaltou a falta de grandes propostas políticas para o Brasil naquele contexto de eleições. “A falta de autenticidade somou-se à falta de representatividade dos principais candidatos – todos de esquerda –, deixado o amplo setor conservador sem legítimo porta-voz”, afirmou.

Ao tratar do PNDH-3, Dom Bertrand afirmou que foi “a panóplia de metas radicais” do programa que teriam preocupado vastos setores da sociedade. As ameaças contidas no programa “fizeram vislumbrar o gérmen das perseguições religiosas, ao pretenderem subverter os fundamentos cristãos que ainda pautam a sociedade e tutelar sectariamente os indivíduos”.

Como podemos observar a forte pressão exercida pelos grupos que se sentiram ameaçados pelas medidas do PNDH-3, levou o presidente Lula a assinar o decreto nº 7.177, que modificou as propostas polêmicas. A *Folha de S. Paulo* comentou as mudanças em artigo¹²⁸ intitulado: Quem manda, quem obedece, fazendo alusão ao poder de pressão política exercida pela Igreja Católica, às forças Armadas, os ruralistas e associações da mídia. Entre as feministas e a igreja, venceu a última, mantendo o aborto uma “questão de saúde”. Entre os

127<http://acervo.folha.com.br/resultados/?q=PNDH&site=&periodo=acervo&x=13&y=11>.

128Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1405201004.htm>. Acesso em: 06 Ago de 2014.

militares e aqueles que foram torturados, venceram os militares, e o período a ser investigado incluiu a ditadura Vargas “e não vai chegar a lugar nenhum”. No confronto entre os ruralistas e o MST, venceram os ruralistas, deixando a mediação de ser um ato inicial e anterior às liminares de reintegração de posse. O ranking previsto para os meios de comunicação que desrespeitassem os direitos humanos também foi modificado.

Segundo texto publicado pelo jornal, ao desfigurar o PNDH-3, Lula sabia exatamente o que estava fazendo, atendendo quem tem poder de pressão e dando de ombros para quem abdicou de pressionar para meramente aderir.

Em outra reportagem¹²⁹ da *Folha de S. Paulo*, foram apontadas as principais mudanças ocorridas no PNDH-3, ressaltando que o governo havia recuado à pressão exercida por ruralistas, pela mídia, militares e pela Igreja. Apesar das mudanças, Vannuchi negou que o PNDH-3 tenha sido desfigurado. A CNA, mesmo após as mudanças ocorridas o programa seria “um amontoado de sandices”.

Assim, para a senadora e presidente da CNA Kátia Abreu, a mudança ocorrida no capítulo que trata da violência no campo teria sido uma “maquiagem”. Para ela, “...não mudou nada. Saiu a audiência e entrou a mediação. Não tem que ter intermediação em decisão judicial. Não se pode abrir mão do direito à propriedade e do direito à segurança pública...” (ABREU, 2010). A importância de tais assuntos não pode ser ignorada pela imprensa, em razão de ser um assunto de grande interesse público.

O jornalismo de registro, que seria pobre e simplificador, deveria ceder espaço para um jornalismo que considere a “verdadeira dimensão do País real”, fugindo do espetáculo e optando pela informação. A imprensa também deveria informar à sociedade os candidatos, considerando suas histórias, desempenho em cargos exercidos e seus antecedentes. Deste modo, deve-se considerar o futuro, sem ignorar o passado.

A Associação de Empresas de Serviços Contábeis do Estado de São Paulo (AESCON-SP) e o Sindicato das Empresas de Serviços Contábeis e das Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas do Estado de São Paulo (SESCON-SP), também comentaram as modificações feitas no programa em maio de 2010 através de nota¹³⁰ publicada no jornal *O Estado de S. Paulo*, em maio de 2010.

129Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1405201018.htm>. Acesso em: 06 Ago de 2014.

130Disponível em: <http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20100520-42583-nac-32-eco-b6-not/tela/fullscreen>. Acesso em: 10 Jun de 2014.

Ressaltando que as mudanças ocorridas no PNDH-3 atendiam em boa parte as reivindicações feitas pelo Fórum Permanente em Defesa do Empreendedorismo, as entidades do empreendedorismo chegaram a divulgar um manifesto de repúdio ao PNDH-3, que foi entregue a deputados, senadores, autoridades, imprensa e para a sociedade, como um todo. O manifesto atentava sobre o perigo que o programa representava para as conquistas democráticas, constituídas “após décadas de governos autoritários”.

Foram aproximadamente 67 artigos e reportagens analisados sobre a terceira edição do programa. Desse total, cerca de 36 contaram com posições contrárias ao programa, 25 tiveram um caráter mais informativo e 6 foram favoráveis.

As mudanças ocorridas no PNDH-3 contemplaram as principais reivindicações do Fórum Permanente em Defesa do Empreendedorismo, modificando e excluindo itens que atentavam contra o direito à propriedade, à liberdade de imprensa e os valores religiosos. Mesmo o decreto de 12 de maio de 2010 tendo significado um avanço em relação ao documento original, de dezembro de 2009, o presidente da SESCON-SP e membro do comitê diretivo e do conselho de fundadores do Fórum do Empreendedor, José Maria Chapina Alcazar, frisou que a mobilização contra o PNDH-3 continuaria, já que seriam muitos os pontos que prejudicam a sociedade brasileira.

A pressão exercida por grupos como Ministério da Defesa e o da Agricultura, setores da mídia, da Igreja Católica e da bancada ruralista, fez com que o PNDH-3 fosse subjugado a interesses particulares, contrariando o próprio texto presente na apresentação do programa, que lhe havia atribuído a função de resgatar “...nosso País de seu passado escravista, subalterno, elitista e excludente, no rumo da construção de uma sociedade crescentemente assentada nos grandes ideais humanos da liberdade, da igualdade e da fraternidade...” (BRASIL, 2009, p. 13).

No entanto, mesmo com toda a polêmica que foi criada em torno do PNDH 3, o programa promoveu uma série de inovações, possibilitando o acesso da população a uma série de direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais que, no período anterior à primeira edição do programa, em 1996, não contemplavam parte significativa da sociedade brasileira. As principais mudanças ocorridas em decorrência do Programa Nacional de Direitos Humanos serão objeto de análise da próxima seção.

4. OS PROGRAMAS QUE SE TRANSFORMARAM EM LEI

Tendo como referência a terceira edição do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), será analisada, nesta seção, a contribuição do programa para a promoção dos direitos humanos no Brasil, verificando quais foram as ações programáticas, presentes nas diretrizes e objetivos estratégicos considerados, que se transformaram em lei. Além da sua efetividade, também será verificado o modo como interesses particulares se sobrepõem aos coletivos, desfigurando princípios democráticos presentes na Constituição de 1988.

O observatório do PNDH-3, disponível no site <http://www.pndh3.sdh.gov.br/>, será utilizado como base para a pesquisa que, além de fornecer dados relativos à implementação do programa, visa complementar a seção anterior, que analisou a maneira como dois importantes veículos de comunicação, *O Estado de S. Paulo* e a *Folha de S. Paulo*, abordaram o Programa Nacional de Direitos Humanos desde o ano de 1996, quando foi decretada a primeira edição.

Para melhor organizar o resultado da pesquisa, serão verificados quais foram as ações programáticas, das diretrizes e objetivos estratégicos referentes aos itens polêmicos, discutidos na seção 2, que foram implementados.

4.1 O observatório do PNDH-3

O decreto que instituiu o PNDH-3 apresentou uma série de iniciativas voltadas à execução do programa. Tais iniciativas surgiram como resposta a uma série de críticas, feitas em relação às edições anteriores do PNDH, que atentaram para o fato de que a maioria das propostas presentes nos programas terem sido implementadas.

Dentre as iniciativas, está a instituição de que o monitoramento e acompanhamento do PNDH-3 que deveria ser realizado por um Comitê, composto por 21 Ministérios, visando, de acordo com informações obtidas no site da Secretaria de Direitos Humanos¹³¹: I. promover a articulação entre os órgãos e entidades envolvidos na implementação de suas ações programáticas; II. Elaborar os Planos de Ação dos Direitos Humanos; III. Estabelecer

¹³¹Disponível em: <http://www.pndh3.sdh.gov.br/portal/sistema/entenda-as-estrategias#comite>. Acesso em: 23 Fev de 2015.

indicadores para o acompanhamento, monitoramento e avaliação dos Planos de Ação dos Direitos Humanos; IV. Acompanhar a implementação das ações e recomendações; e V. elaborar e aprovar seu regimento interno (BRASIL, 2013).

O Comitê de Acompanhamento e Monitoramento da Secretaria de Direitos Humanos é composto pela: Secretaria de Políticas para as Mulheres; a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; a Secretaria-Geral da Presidência da República; o Ministério da Cultura; o Ministério da Educação; o Ministério da Justiça; o Ministério da Pesca e Aquicultura; o Ministério da Presidência Social; o Ministério da Saúde; o Ministério das Cidades; o Ministério das Comunicações; o Ministério das Relações Exteriores; o Ministério do Desenvolvimento Agrário; o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; o Ministério do Esporte; o Ministério do Meio Ambiente; o Ministério do Trabalho e Emprego; o Ministério do Turismo; o Ministério da Ciência e Tecnologia; o Ministério de Minas e Energia.

Além do comitê de acompanhamento do programa, também foi criado o Grupo de Trabalho no âmbito do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH). A composição do grupo é formada por sete representantes do governo e sete representantes da sociedade civil, além dos suplentes, visando ser um espaço institucional partidário de diálogo entre governo e sociedade que permita exercer um controle social em relação à execução do programa, com o intuito de intercambiar informações sobre o monitoramento do PNDH-3, apresentando prioridades de acompanhamento pela sociedade civil e discutindo, de forma conjunta, avanços e retrocesso desse processo.

Diversas entidades formam o Grupo de Trabalho, tais quais: A Associação Brasileira de ONGs (ABONG); Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH); Movimento LGBT (ABGLT/LBL); Articulação das Mulheres Brasileiras (AMB); Plataforma Dhesca Brasil; Coletivo de Entidades Negras (CEN); Via Campesina; Fórum Nacional Juventude Negra (FONAJUNE); Movimento Mães de Maio; Fórum Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente; Fórum Nacional da População de Rua; Fórum de Religiões de Matriz Africana; Movimento de Defesa de Pessoas com Deficiência; Fórum de Pessoas Idosas; Secretaria de Direitos Humanos; Secretaria-Geral da Presidência da República; Ministério das Relações exteriores; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério da Educação; Ministério da Justiça; Ministério da Saúde; Ministério do Meio Ambiente;

Ministério do Turismo; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério das Cidades; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; Secretaria de Políticas para as Mulheres.¹³²

Assim, a ideia de elaboração de um observatório surgiu da proposta de reunir informações, de acesso público, acerca da implementação do terceiro Programa Nacional de direitos Humanos. Os dados fornecidos ao observatório partem dos Ministérios e órgãos que possuem ações sob sua responsabilidade no Programa. O observatório, assim, tem como objetivo contribuir para o monitoramento do PNDH-3 pelos órgãos governamentais e pela sociedade civil.

O site do Observatório do Programa Nacional de Direitos Humanos foi lançado no dia 11/12/2013 pela então ministra dos direitos humanos Maria do Rosário, que classificou a iniciativa como sendo um importante instrumento para o exercício da democracia, cumprindo com a Lei de Acesso à Informação¹³³.

As informações contidas no site podem ser acessadas através de um mecanismo de busca, que contém seis filtros indicando: o eixo, diretriz, objetivo estratégico, ação programática, órgão e status da ação. Através desta ferramenta, é possível verificar o processo de implementação do PNDH-3. Também é possível filtrar a pesquisa com base no status de ação das propostas, que envolvem aquelas que foram concluídas, as que foram iniciadas, as de natureza continuada e as que estão a iniciar.

Como já citado na seção anterior, o PNDH-3 está dividido em seis eixos orientadores: I. Interação Democrática entre Estado e Sociedade Civil; II. Desenvolvimento e Direitos Humanos; III. Universalizar Direitos em um Contexto de Desigualdades; IV. Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência; V. Educação e Cultura em Direitos Humanos; e VI. Direito à Memória e à Verdade. Os eixos orientadores estão subdivididos em 25 diretrizes, 82 objetivos estratégicos e 521 ações programáticas.

132Disponível em: <http://www.pndh3.sdh.gov.br/portal/sistema/entenda-as-estrategias>. Acesso em: 24 Fev de 2015.

133<http://www.sdh.gov.br/noticias/2013/dezembro/site-do-observatorio-do-pndh-3-e-lancado-no-forum-mundial-de-direitos-humanos> Disponível em: Acesso em: 26 Fev de 2015.

4.2 As diretrizes polêmicas e a efetivação de suas ações programáticas

Com o intuito de verificar, além da sua efetividade, se a implementação do programa foi, a exemplo das mudanças ocorridas em função do Decreto nº 7.177, de 12 de maio de 2010, influenciada pela atuação de antigos grupos, representados por grupos religiosos, setores da mídia, pelos ruralistas e militares. As Ações Programáticas selecionadas para pesquisa foram àquelas presentes nas Diretrizes e Objetivos Estratégicos que foram considerados polêmicos na ocasião em que o programa em questão foi decretado.

Visando apresentar as propostas que foram implementadas, será considerado, para fins de pesquisa, o conjunto de ações programáticas presentes nas seguintes diretrizes e objetivos estratégicos: Diretriz 9, Objetivo Estratégico III; Diretriz 10, Objetivo Estratégico VI; Diretriz 17, Objetivo Estratégico VI; Diretriz 22, Objetivo Estratégico I; Diretriz 24, Objetivo Estratégico I e Diretriz 25, Objetivo Estratégico I. Esta escolha tem relação com as proposições polêmicas do PNDH-3, já que eram nestas diretrizes e objetivos estratégicos que estavam presentes ações programáticas que foram modificadas ou excluídas. A razão de estabelecer esta delimitação, está relacionado à tentativa de verificar o modo como interesses particulares se sobrepõem aos coletivos.

4.3 Diretriz 9

A primeira Diretriz considerada será a 9, Objetivo Estratégico III, que trata da “garantia dos direitos das mulheres para o estabelecimento das condições necessárias para sua plena cidadania”. São nove as Ações Programáticas sugeridas para que a diretriz seja implementada:

- a) Desenvolver ações afirmativas que permitam incluir plenamente as mulheres no processo de desenvolvimento do País, por meio da promoção da sua autonomia econômica e de iniciativas produtivas que garantam sua independência.
- b) Incentivar políticas públicas e ações afirmativas para a participação igualitária, plural e multirracial das mulheres nos espaços de poder e decisão.
- c) Elaborar relatório periódico de acompanhamento das políticas para mulheres com recorte étnico-racial, que contenha dados sobre renda, jornada e ambiente de trabalho, ocorrências de

assédio moral, sexual e psicológico, ocorrências de violências contra a mulher, assistência à saúde integral, dados reprodutivos, mortalidade materna e escolarização.

d) Divulgar os instrumentos legais de proteção às mulheres, nacionais e internacionais, incluindo sua publicação em formatos acessíveis, como braile, CD de áudio e demais tecnologias assistivas.

e) Ampliar o financiamento de abrigos para mulheres em situação de vulnerabilidade, garantindo plena acessibilidade.

f) Propor tratamento preferencial de atendimento às mulheres em situação de violência doméstica e familiar nos Conselhos Gestores do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e junto ao Fundo de Desenvolvimento Social.

g) Considerar o aborto como tema de saúde pública, com a garantia do acesso aos serviços de saúde. (Redação dada pelo Decreto nº 7.177, de 12.05.2010).

h) Realizar campanhas e ações educativas para desconstruir os estereótipos relativos às profissionais do sexo.

Das ações programáticas que foram implementadas, somente a representada pela letra g não foi iniciada. As ações a, b, c e d, constam no PPA 2016, sendo previstas ações com execução para os anos de 2013-2014 também para os itens e, f e g.

As ações programáticas que compreendem esta diretriz tratam basicamente da implementação dos direitos relativos às mulheres, que foram incluídos no programa através da participação de vários grupos que atuam contra a desigualdade de gênero.

Os direitos relativos às mulheres, presentes nesta diretriz do PNDH-3, também estão relacionados às recomendações feitas pela Declaração de Viena, que visam corrigir distorções relacionadas à igualdade de gênero presente não apenas nos sistemas nacionais, mas em todo sistema internacional de Direitos Humanos.

Sendo um importante passo para promoção da igualdade plena entre homens e mulheres, uma medida provocou polêmica ao propor lei de descriminalização do aborto, considerando a autonomia das mulheres para decidir sobre seus corpos. Como pôde ser verificado na seção 2, o item relativo à polêmica em relação aos grupos religiosos, sofreu mudanças, propondo que a questão fosse tratada como tema de saúde pública, não promovendo nenhuma inovação em relação ao PNDH-2, que já havia sugerido a medida.

A Constituição brasileira de 1988 foi elaborada com base em princípios como a

igualdade. No art. 5º é ressaltada a igualdade de todos perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, como o intuito de garantir o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. Logo no primeiro inciso, é reiterado que homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações.

A constituição de instituições responsáveis por promover diferentes direitos e distribuir recursos teria uma importância vital, já que seria a partir do momento em que o indivíduo passa a ter acesso aos direitos relativos à liberdade e igualdade é que ele poderá decidir de que modo irá utilizá-los. De acordo com Álvaro de Vita "...a ideia central desse ideal normativo se apoia em uma divisão moral de trabalho entre a sociedade e seus membros individuais..." (VITA, 2002, p.5).

Os diferentes princípios de justiça presentes na constituição brasileira não se efetivam plenamente em nossa sociedade, já que um grande contingente de indivíduos acaba não tendo sua representatividade garantida na medida em que recursos sociais essenciais como educação, saúde e moradia não são oferecidos de modo a satisfazer necessidades essenciais de todos os indivíduos de modo satisfatório.

O Estado, segundo o economista indiano Amartya Sen (2011), teria o dever de tratar de questões relacionadas à pobreza. Para o autor, a pobreza não seria simplesmente o resultado de uma má distribuição de renda, mas, sim, da privação de capacidades. Renda e riqueza seriam formas impróprias de avaliar a vantagem de cada pessoa. Segundo Sen:

[...]uma pessoa rica com alguma deficiência pode estar sujeita a muitas restrições às quais a pessoa mais pobre sem a desvantagem física pode não estar. Ao julgar as vantagens que diferentes pessoas têm em relação a outras, temos de olhar para as capacidades totais que conseguem desfrutar. Esse é certamente um argumento importante para usarmos, como base de avaliação, a abordagem das capacidades em vez do foco sobre a renda e a riqueza, que é centrado em recursos (SEN, 2011, 287).

Desse modo, Caberia ao Estado oferecer a toda pessoa serviços básicos de saúde e educação que, para Sen, seriam áreas fundamentais. Tanto o analfabetismo quanto problemas de saúde seriam inibidores das capacidades dos indivíduos, afetando igualmente homens e

mulheres. A corrupção, que é um sério problema, presente não apenas no Brasil, mas também em outros países, também deveria contar com instrumentos e mecanismos instrumentais que a inibisse de modo a instaurar um sistema democrático.

Para Sen, a escolha de quem governará deve ser plena, ou seja, o cidadão deve contar com direitos civis e políticos, tais quais a liberdade de expressão e associação, liberdade de imprensa, a possibilidade de escolher entre diferentes tipos de organização política e a possibilidade de criticar as autoridades. Quanto à democracia, esta deve ser entendida como um instrumento para gerenciar a complexidade humana, devendo ser configurada de modo a oferecer possibilidades de realizações concretas, não uma falsa liberdade e igualdade. A expansão das liberdades aumentaria as capacidades humanas, sendo que o Estado e a sociedade teriam papéis amplos no sistema de desenvolvimento destas capacidades.

Para a ONU, a desigualdade de gênero representa um grave problema no Brasil. Segundo a deputada federal Jô Moraes (PCdoB-MG), o país só irá se desenvolver mais caso supere a desigualdade entre homens e mulheres. “... Isso tanto em relação aos salários, à inclusão econômico-social e, sobretudo, em relação à sua presença nas estruturas de poder, nas estruturas das organizações. E eu acredito que está na hora de o Brasil encontrar com sua maioria, que são as mulheres...” (MORAES, 2014)¹³⁴.

Segundo dados publicados pelo site da Câmara dos Deputados¹³⁵, apenas 9,6% dos cargos no Congresso Nacional são ocupados por mulheres., sendo que a média mundial é de 21%. A situação brasileira neste quesito é semelhante à dos estados árabes, onde as mulheres ocupam menos de 14% dos assentos no parlamento.

Sendo assim, é dever do Estado elaborar e promover políticas e leis com o intuito de promover as capacidades de todos os indivíduos. No caso das mulheres, tais medidas visam combater a desigualdade de gênero, que é um grave problema ainda presente em nossa sociedade.

As ações programáticas presentes na Diretriz 9, Objetivo Estratégico III, além de

134Disponível em: http://cd.jusbrasil.com.br/noticias/130178402/relatorio-da-onu-aponta-desigualdade-entre-homens-e-mulheres-no-brasil?ref=topic_feed. Acesso em: 20 Mar de 2015.

135<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/DIREITOS-HUMANOS/472274-RELATORIO-DA-ONU-APONTA-DESIGUALDADE-ENTRE-HOMENS-E-MULHERES-NO-BRASIL.html>. Acesso em: 12 Jul de 2015.

terem sofrido mudança em uma de suas proposições, congregam um conjunto de medidas que atentam para a promoção da igualdade de gênero no Brasil, que foram elaboradas através de iniciativas propostas por ONGs, movimentos que lutam pelo direito das mulheres e acordos internacionais os quais Brasil é signatário.

Apesar de outras diretrizes também contarem com ações relativas aos direitos das mulheres, a diretriz 9, objetivo estratégico III teve uma de suas ações, representada pela letra g, modificada. O motivo foi a pressão exercida por grupos religiosos em função da proposta de descriminalização do aborto, que também considerava a autonomia das mulheres para decidir sobre seus corpos. A CNBB e pastores de diversas denominações religiosas evangélicas realizaram uma campanha para que a medida fosse revisada. Padres e pastores chegaram a sugerir aos fiéis que não votassem em candidatos ligados à elaboração do PNDH-3, que na ocasião foi divulgado pelos principais jornais do Brasil como sendo um projeto do PT.

A Igreja Católica, que de acordo com pesquisa Datafolha, ocupa o 3º lugar no “ranking” das instituições de maior prestígio no Brasil, exerceu forte pressão, junto a representantes de grupos evangélicos, para que a proposição fosse modificada. O resultado foi a mudança, dada pelo Decreto nº 7.177, de 12 de maio de 2010, que modificou o conteúdo da ação, apesar das recomendações da ONU e de movimentos sociais para que o governo brasileiro normatize o aborto visando combater as mortes ocorridas em decorrência da sua prática em clínicas clandestinas, que geralmente levam inúmeras mulheres à morte.

Quanto às medidas da diretriz em questão que foram implementadas, notamos que das oito ações programáticas presentes, sete foram iniciadas, demonstrando que os ministérios responsáveis pela implementação das medidas, como a SEP, a SDH, o MDS, o MCidades, o MJ, e o MEC efetivaram quase que a totalidade das ações previstas, demonstrando que a proposta do PNDH-3, referentes a diretriz em questão, foi efetiva, apesar da mudança ocorrida na proposta referente ao aborto.

Notamos que os direitos políticos, no caso do PNDH-3 e as mudanças ocorridas nos itens polêmicos, não são promovidos de forma plena, já que uma série de movimentos organizados pela sociedade civil foi ignorada em função da mudança ocorrida. Descriminalizar o aborto é uma reivindicação de grande parte dos movimentos feministas, que participaram das conferências ocorridas para elaborar o PNDH-3.

Apesar de ter sido considerada a medida proposta pelos grupos e movimentos feministas na primeira edição do PNDH-3, em dezembro de 2009, elas foram posteriormente ignoradas em função das mudanças ocorridas no programa. Desse modo, nota-se que a influência exercida por parlamentares, representados por deputados das frentes evangélicas, católica e da família, que representam posições contrárias ao aborto, foram consideradas em detrimento dos diversos grupos que atuam para a promoção desta medida.

O governo brasileiro, em relatório entregue à ONU para o evento “Pequim + 20”, afirmou que o aborto clandestino é a quinta causa de morte materna no Brasil, o que se configura como um problema de saúde pública de significativo impacto”¹³⁶.

Através de acordos internacionais, como a Declaração de Pequim e sua Plataforma de Ação e a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW), a ONU atenta para a promoção da igualdade de gênero que, além de temas como o tráfico de mulheres e a exploração da prostituição, trata da questão do aborto. Contudo, apesar das recomendações feitas pela ONU, decisões políticas verificadas no Congresso Nacional foram contrárias à medida, restringindo a liberdade de uma parcela significativa das mulheres e impedindo, de acordo com o conceito elaborado pelo economista Amartya Sen, a realização plena de suas capacidades¹³⁷ humanas.

4.4 Diretriz 10

Quanto às medidas presentes na Diretriz 10, Objetivo Estratégico VI, que propõe respeito às diferentes crenças, liberdade de culto e garantia da laicidade do Estado, é composta pelas seguintes ações programáticas:

a) Instituir mecanismos que assegurem o livre exercício das diversas práticas religiosas, assegurando a proteção do seu espaço físico e coibindo manifestações de intolerância

136Disponível em: <http://oglobo.globo.com/sociedade/governo-afirma-onu-que-aborto-clandestino-no-pais-problema-de-saude-publica-15550664>. Acesso em: 22 Mar de 2015.

137“... A capacidade de uma pessoa é uma noção derivada. Ela reflete as várias combinações de efetivações (atividades e modos de ser) que uma pessoa pode alcançar. Isso envolve uma certa concepção da vida como uma combinação de várias 'atividades e modos de ser'. A capacidade reflete a liberdade pessoal de escolher entre vários modos de viver. A motivação subjacente — o foco na liberdade — é bem apreendida no argumento marxista de que o que necessitamos é substituir o domínio das circunstâncias e do acaso sobre os indivíduos pelo domínio dos indivíduos sobre o acaso e as circunstâncias' ... “(SEN, 1993). Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100016. Acesso em: 13 Jul de 2015.

religiosa;

- b) Promover campanhas de divulgação sobre a diversidade religiosa para disseminar cultura da paz e de respeito às diferentes crenças;
- c) (Revogada pelo Decreto nº 7.177, de 12.05.2010);
- d) Estabelecer o ensino da diversidade e história das religiões, inclusive as derivadas de matriz africana, na rede pública de ensino, com ênfase no reconhecimento das diferenças culturais, promoção da tolerância e na afirmação da laicidade do Estado;
- e) Realizar relatório sobre pesquisas populacionais relativas a práticas religiosas, que contenha, entre outras, informações sobre número de religiões praticadas, proporção de pessoas distribuídas entre as religiões, proporção de pessoas que já trocaram de religião, número de pessoas religiosas não praticantes e número de pessoas sem religião.

Esta diretriz foi proposta por diversas organizações e redes, responsáveis por movimentos que buscam a promoção da laicidade do Estado.

No dia 20 de junho de 2013, organizações de direitos humanos se reuniram em Brasília para debater a laicidade do estado. A Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transexuais (ABGLT), Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB), o Conselho Federal de Psicologia (CFP), Plataforma de Direitos Humanos (Dhesca Brasil) e Movimento Estratégico pelo Estado Laico (MEEL) participaram do seminário “Fundamentalismo, Modelo de Desenvolvimento e Direitos Humanos”, que discutiu o avanço de grupos conservadores no Congresso Nacional.

O MEEL (Movimento Estratégico pelo Estado Laico) foi inaugurado no dia 20 de junho, junto ao evento ocorrido que debateu o Fundamentalismo, Modelo de Desenvolvimento e Direitos Humanos. O movimento é um dos defensores da promoção de um estado laico, sem a predominância de uma religião em detrimento das demais.

A presença de grupos defensores da iniciativa demonstra que a questão, no contexto brasileiro, permanece em desacordo com as recomendações feitas pela ONU, com acordos internacionais ratificados pelo Brasil e com reivindicações vindas de movimentos e ONGs defensoras dos direitos humanos e dos direitos das mulheres.

A proposta de um estado laico é condizente como os princípios defendidos pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, que atenta para a ideia de que as leis que compõem um Estado Democrático de Direito não podem ser a expressão exclusiva da moral

de qualquer religião. Desse modo, a promoção de um estado laico, caracterizado pela consideração e profundo respeito a todas as religiões, compõe um importante elemento para a constituição de uma sociedade democrática, que seja aberta, livre, diversa e plural. “... Há o dever do Estado em garantir as condições de igual liberdade religiosa e moral, em um contexto desafiador em que, se de um lado o Estado contemporâneo busca separar-se da religião, esta, por sua vez, busca adentrar nos domínios do Estado (ex: bancadas religiosas no legislativo)” (PIOVESAN, 2006, p. 15).

Assim, o estabelecimento de um estado laico é de suma importância para que os princípios democráticos sejam plenamente promovidos. No caso específico do Brasil, a forte presença de grupos religiosos no âmbito do legislativo acaba impedindo que importantes medidas se transformem em lei, comprometendo a possibilidade dos indivíduos realizarem diferentes funcionamentos, ou seja, inibem, de acordo com Sen (2011), as pessoas de escolherem uma combinação específica a partir de uma variedade de estilos de vida possíveis.

Na medida em que posições defendidas por grupos religiosos se sobrepõem às diversas reivindicações vindas da sociedade civil organizada, os ideais democráticos são abalados em função de medidas promovidas pelo estado, através de leis que são contrárias ao aborto, à união civil de casais homossexuais, à proibição de imagens e símbolos religiosos em locais públicos, e a uma série de outras medidas que afetam milhares de mulheres, homossexuais, e indivíduos pertencentes a determinadas religiões.

Para Sen, a liberdade seria importante por dois motivos:

Ela ajuda, por exemplo, em nossa aptidão para decidir viver como gostaríamos e para promover os fins que quisermos fazer avançar. Esse aspecto da liberdade está relacionado com nossa destreza para realizarmos o que valorizamos, não importando qual é o processo através do qual essa realização acontece. Em segundo lugar, podemos atribuir importância ao próprio processo de escolha. Podemos, por exemplo, ter a certeza de que não estamos sendo forçados a algo por causa das restrições impostas por outros. (SEN, 2011, p.262).

Assim, a maneira como o Congresso Nacional se posicionou em relação às medidas relacionadas ao aborto e à proibição de símbolos religiosos, restringiu a capacidade dos

indivíduos de combinarem os diversos funcionamentos, de acordo com suas respectivas referências.

Quanto às outras medidas desta diretriz, foram promovidas as representadas pelas letras a, b, d, e demonstrando que, apesar da mudança referente à proibição de símbolos religiosos, apenas a ação programática não foi promovida. A ação c, que visava desenvolver mecanismos para impedir a ostentação de símbolos religiosos em estabelecimentos públicos, foi revogada.

Verifica-se, desse modo, que importantes medidas foram promovidas, como a representada pela letra a, relacionada à liberdade e tolerância religiosa. A medida contou com importantes parcerias, como a SDH, o MJ e o MinC. O MEC também foi um importante parceiro que contribuiu para a promoção da medida d, relativa ao ensino da diversidade e história das religiões na rede pública de ensino, incluindo as de matrizes africanas. Apesar da proposta de lei representada pela letra c, diretriz 10, ter sido revogada, as outras medidas que foram implementadas contribuíram para tornar efetiva a questão da laicidade do estado.

4.5 Diretriz 17

Já a Diretriz 17, Objetivo Estratégico VI, relacionado ao “Acesso à Justiça no campo e na cidade” propõe, através das ações programáticas:

- a) Assegurar a criação de marco legal para a prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos, garantindo o devido processo legal e a função sócia da propriedade;
- b) Propor projeto de lei voltado a regulamentar o cumprimento de mandados de reintegração de posse ou correlatos, garantindo a observância do respeito aos Direitos Humanos;
- c) Promover o diálogo com o Poder Judiciário para a elaboração de procedimento para o enfrentamento de casos de conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais;
- d) Propor projeto de lei para institucionalizar a utilização da mediação nas demandas de conflitos coletivos agrários e urbanos, priorizando a oitiva do INCRA, institutos de terras estaduais, Ministério Público, e outros órgãos públicos especializados, sem prejuízo de outros meios institucionais para solução de conflitos. (Redação dada pelo Decreto n o 7.177, de 12.05.2010);

No Brasil, direitos e deveres foram consolidados e se tornaram mais explícitos na Constituição de 1988. Utilizando da ideia da posição original como uma hipótese, formulada de modo a nos orientar em relação a uma determinada concepção de justiça e tomando aqueles princípios referentes à questão da igualdade equitativa de oportunidades, a proposta de lei trazida pelo PNDH 3 buscava corresponder às expectativas de grupos historicamente marginalizados no Brasil, que seriam aqueles sem teto e sem-terra.

Condizentes com princípios que visam prevenir a violação de direitos humanos em situações de despejo forçado, a proposta de mediação de conflitos entre as partes envolvidas como um primeiro estágio para a solução do conflito é uma tendência apontada tanto por tratados internacionais e preceitos brasileiros que proíbem despejos forçados e ações que violem os direitos humanos.

Além dos tratados e leis que incentivem métodos alternativos para resolução de conflitos fundiários, vários setores envolvidos com a proteção do direito à moradia e aqueles que ocupam imóveis irregulares indicam métodos alternativos aos que tem sido praticado:

Inicialmente, deve-se destacar que as propostas de institucionalização de políticas de prevenção de conflitos fundiários urbanos, no Brasil, encontram fundamentos, principalmente, em proposições advindas de setores públicos articulados na defesa dos direitos dos moradores e ocupantes de imóveis em situação irregular. Tais propostas buscam dar visibilidade à complexidade do conflito e prevenir as frequentes ações que violam direitos humanos, quando emergem conflitos fundiários. (CAFRUNE, 2010, p.199)

Tendo como referência a concepção de justiça sugerida na constituição brasileira, medidas que procuram amenizar as desigualdades sociais, proporcionando o máximo de igualdade possível, parecem ter dificuldades de serem efetivadas no contexto do arranjo institucional brasileiro.

O congresso nacional, órgão constitucional que exerce, no âmbito federal, as funções do poder legislativo, é responsável pela elaboração de leis. Tais leis, de acordo com a teoria,

deveriam representar interesses da sociedade como um todo, de modo que cada indivíduo pudesse ser reconhecido enquanto cidadão.

No caso de leis que envolvem a questão de conflitos agrários, o congresso nacional tem um papel estratégico, já que é o local de elaboração de leis. No Brasil é permitida, no âmbito do congresso nacional, a formação de frentes parlamentares:

A regulamentação das bancadas ocorreu durante a 52ª Legislatura (2003-2007), a partir do Ato da Mesa Diretora n 69, de 10 de novembro de 2005, da câmara dos Deputados, sendo, neste momento, registradas 90 organizações. Apesar de a denominação *Bancada* continuar a ser a mais conhecida, seu nome oficial, a partir dessa data, passou a ser *Frente Parlamentar (FP)*. Entre as regras estabelecidas, definiu-se que o reconhecimento das Frentes Parlamentares estaria condicionado a sua publicação no início de cada legislatura e a uma composição de, no mínimo, um terço do Poder Legislativo Federal, número bem acima da composição usual desses grupos (SIMIONATTO; COSTA, 2012, p.219).

Tais frentes representam interesses de determinados grupos como, por exemplo, a bancada ruralista, que representa, de um modo geral, os interesses do agronegócio.

Mesmo sendo legalmente permitida a elaboração de frentes parlamentares para defesa de interesses específicos, muitos são os brasileiros que não são representados pelas ações dos parlamentares já que algumas bancadas, como a ruralista, acabam beneficiando certos interesses particulares em detrimento dos interesses da sociedade como um todo.

De acordo com o texto presente no art. 1º, parágrafo único, da Constituição brasileira de 1988, “...todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição ...” (BRASIL. 1988). Sendo que todo o poder emana do povo e não de alguns grupos, o resultado final do trabalho parlamentar em relação ao PNDH 3 não foi condizente com o princípio de poder e justiça expressos na Constituição podendo, portanto, ser considerado injusto, já que não levou em consideração aqueles

princípios que de acordo com a ideia de “véu da ignorância”¹³⁸, proposto pelo filósofo norte-americano John Rawls (1921-2002), foram escolhidos para direcionar os rumos da sociedade brasileira.

A própria ideia de igualdade é ameaçada considerando que uma parcela significativa da população é afetada, de forma negativa, pelas instituições sociais mais importantes que, de acordo com Rawls, deveriam proporcionar a todos direitos e deveres, conciliando liberdade com igualdade. Assim, apesar de todas as ações programáticas que compõem a diretriz e objetivo estratégico selecionado terem sido promovidas, a mudança ocorrida no item referente à mediação de conflitos, que instituía a mediação de conflitos como sendo uma etapa inicial para a resolução de conflitos, impediu avanços na resolução de conflitos agrários urbanos e rurais.

A possibilidade que a medida abria de discutir o caráter social da propriedade invadida, fez com que a bancada ruralista, junto a representantes dos setores imobiliários, se mobilizasse para que a proposta fosse modificada. O decreto nº 7.177 manteve a posição defendida pelos representantes do agronegócio, ignorando, mais uma vez, propostas vindas de movimentos, como o MST e o MTST, por exemplo, que historicamente defendem interesses de grupos desrespeitados enquanto cidadãos devido à impossibilidade de acesso à terra e à moradia

No site do observatório dos Direitos Humanos, as quatro ações programáticas previstas (a, b, c, d, e) estão sendo implementadas.

138“... Os princípios de justiça que Rawls propõem em sua teoria são aquela classe de 'princípios que as pessoas livres e racionais interessadas em promover seus próprios interesses aceitariam em uma posição inicial de igualdade como definidores dos termos fundamentais de sua associação'. É digno de nota que todos aqueles que interferem na posição original o fazem segundo princípios de racionalidade, e também alicerçados em conceitos antropológicos da proteção e maximização de suas concepções sobre o bem e seus interesses particulares. Aliás, não é por outro motivo que Rawls tem de lançar mão do conceito de véu da ignorância, artifício teórico que constitui a única condição sob a qual os seres deliberantes podem acordar princípios de justiça virtualmente eficazes para a operacionalização de uma sociedade justa e bem organizada ...” (BUENO, 2010). Disponível em: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-68512010000100021&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 13 Jul de 2010.

4.6 Diretriz 22

A Diretriz 22, Objetivo Estratégico I, está relacionada ao respeito aos Direitos Humanos nos meios de comunicação e ao cumprimento de seu papel na promoção da cultura em Direitos Humanos. Essa diretriz tem como base as seguintes ações programáticas:

- a) Propor a criação de marco legal, nos termos do art. 221 da Constituição, estabelecendo o respeito aos Direitos Humanos nos serviços de radiodifusão (rádio e televisão) concedidos, permitidos ou autorizados. (Redação dada pelo Decreto n o 7.177, de 12.05.2010).
- b) Promover o diálogo com o Ministério Público para proposição de ações objetivando a suspensão de programação e publicidade atentatórias aos Direitos Humanos;
- c) Suspender patrocínio e publicidade oficial em meios que veiculam programações atentatórias aos Direitos Humanos;
- d) (Revogada pelo Decreto n o 7.177, de 12.05.2010);
- e) Desenvolver programas de formação nos meios de comunicação públicos como instrumento de informação e transparência das políticas públicas, de inclusão digital e de acessibilidade;
- f) Avançar na regularização das rádios comunitárias e promover incentivos para que se afirmem como instrumentos permanentes de diálogo com as comunidades locais;
- g) Promover a eliminação das barreiras que impedem o acesso de pessoas com deficiência sensorial à programação em todos os meios de comunicação e informação, em conformidade com o Decreto nº 5.296/2004, bem como acesso a novos sistemas e tecnologias, incluindo internet.

Quanto à medidas relacionadas à diretriz 22, que também contou com itens polêmicos, foram implementadas as ações programáticas c, e, f, g que buscaram, através de sete ações programáticas, instituir medidas voltadas à proteção dos direitos humanos nos programas veiculados pelos meios de comunicação, já discutido através dos jornais *Folha de S. Paulo* e *Estado de S. Paulo*. Importantes grupos representantes dos interesses das principais emissoras de rádio, TV e jornais no Brasil, tais como a ANJ, a ANER e a ABERT, que junto à Igreja Católica, aos ruralistas e aos militares, empreenderam uma série de críticas ao programa, informando à sociedade que o PNDH-3 visava empreender censura aos meios de

comunicação.

Além da censura, o programa foi acusado de não ser condizente com os princípios constitucionais. No entanto, a medida que foi polêmica, representada pela letra a, visava regulamentar o art. 221 da Constituição Brasileira de 1988, que, conforme já foi citado na seção anterior, possibilitava a aplicação de penalidades administrativas, sendo a medida do PNDH-3 uma proposta para melhor especificar o que já estava previsto em lei.

De acordo com Lulyete Farias Louly¹³⁹ (2014), temos o maior exemplo de concentração da mídia quando consideramos o caso brasileiro, que conta com cinco famílias (Globo, SBT, Record, Band e Rede TV) representando milhões de brasileiros a partir de cinco visões que são, em muitos pontos, bastante semelhantes. No caso da rede globo, a emissora detém cerca de 70% do mercado de TV aberta.¹⁴⁰, controlando canais de TV, emissoras de rádio, jornal e revista.

A falta de regulamentação dos itens da Constituição brasileira que tratam do assunto impede que o direito à comunicação, que é parte dos direitos humanos, não seja efetivamente promovido no Brasil. Para Pedro Ekman e Bia Barbosa¹⁴¹ (2014), membros do Coletivo Brasil de Comunicação Social Intervozes, dentre os artigos da Constituição brasileira que carecem de regulamentação, podemos citar:

- O art. 220, que proíbe a prática de monopólio e oligopólio dos meios de comunicação;
- O art. 221, que busca promover a produção de programas regionais e independentes;
- O art. 223, que prega que o sistema de comunicação no Brasil deve respeitar a complementaridade entre os setores de comunicação pública, privada e estatal. Contudo, a maior parte do sistema de radiodifusão é ocupado por canais privados, com fins lucrativos. Também rádios comunitárias são proibidas de operar com uma frequência superior a 25 watts, enquanto uma rádio comercial opera com frequências superiores a 400.000 watts.
- O art. 54¹⁴², seção V, que trata dos Deputados e Senadores, também determina que

139Disponível em: <http://fndc.org.br/noticias/projeto-de-lei-preve-fim-dos-oligopolios-de-midia-no-brasil-924467/>. Acesso em: 24 Mar de 2015.

140Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/blogs/intervozes/regulacao-da-midia-nao-e-censura-2340.html>. Acesso em: 24 Mar de 2015.

141Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/blogs/intervozes/regulacao-da-midia-nao-e-censura-2340.html>. Acesso em 24 Mar de 2015.

142Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 Jul de 2015.

esses não podem ser donos de concessionárias de serviços públicos.

Apesar da determinação legal a família Sarney e alguns senadores, como Fernando Collor, Agripino Maia e Edson Leão Filho, e também outros, controlam canais de TV e rádio em seus respectivos estados.

Aqueles princípios de justiça presentes na Constituição Cidadã, de 1988, devido ao interesse particular de grupos ligados ao setor da mídia, não estão sendo promovidos, por parte das instituições políticas mais importantes, órgãos responsáveis por combater fatores que geram desigualdades em função da igualdade equitativa de oportunidades.

Assim, o intuito era regulamentar tais artigos da constituição, sendo a medida um importante passo para o estabelecimento de uma sociedade pautada por princípios democráticos. Independente da forma de governo, uma democracia somente se consolidará caso, na esfera pública, os diversos interesses puderem se manifestar, conforme colocado por Fonseca (2011). Já a esfera pública seria a:

...arena em que se mesclam interesses comuns e de classes, ‘comuns’ quanto à lógica da Nação, da identidade nacional do Estado nacional, e de ‘classes’ no que tange a interesses sociais imanentemente distintos, embora possam, em determinadas conjunturas e dependendo dos arranjos políticos, se assemelharem. (Offe 1984, *apud* FONSECA, 2011, p.41).

Considerando a grande influência que os meios de comunicação exercem atualmente, seu papel, relacionado à capacidade de influenciar na formação de agendas públicas, exerce influência na opinião de inúmeras pessoas acerca de temas específicos. Também é ressaltada por Fonseca (2011), a participação da mídia em contendas políticas, defendendo ou vetando uma causa, atuando como aparelhos ideológicos, sendo capazes de organizar interesses.

Não é incomum nesses casos a mídia atuar sob pretexto de partidos políticos, sendo que tais papéis seriam ocultados sob o lema relativo ao “dever da informação”, que seria imparcial, neutra, cumpridora do papel social que lhe é designado: prestar serviços na esfera pública, como entidade de comunicação social, que tem a função de informar acerca dos acontecimentos cotidianos, levando as pessoas, conforme colocado por Fonseca (2011), ao conhecimento de outras realidades que não as vivenciadas ou relatadas por pessoas que estão próximas.

Os órgãos da mídia também teriam a função de fiscalização do governo, atentando para o modo como é investido o dinheiro público, e como são conduzidas as ações e negócios públicos.

No caso específico verificado no Brasil, onde os principais canais de televisão e rádio são contrários à promoção de medidas que regulem os artigos já citados da Constituição de 1988, podemos confirmar tal posicionamento através da reação que os principais representantes dos meios de comunicação no Brasil (ANJ¹⁴³, ANER¹⁴⁴, ABERT¹⁴⁵), tiveram em relação ao PNDH-3. A maneira como a terceira edição do programa foi abordada através dos diversos artigos e reportagens publicadas, diferiu bastante do modo como a primeira e a segunda edição foi discutida pelos jornais considerados.

O PNDH-3 foi abordado pelos principais veículos de comunicação a partir dos itens polêmicos, quase sempre o relacionando a uma tentativa de instaurar a censura dos meios de comunicação, de atentar contra a propriedade privada, de estabelecer a democracia direta em detrimento da representativa. O programa chegou, inclusive, a ser considerado como uma tentativa de implementar uma “ditadura comunista” no Brasil.

Esta postura, que foi adotada pelos jornais considerados na pesquisa sobre o PNDH-3, demonstra que a notícia, considerada como mercadoria, possui uma especificidade ausente em outras mercadorias, que está relacionada ao fato de sua veiculação poder causar danos às pessoas, instituições, grupos sociais e a sociedade como um todo, na medida em que são fabricadas e distorcidas “... imagens e versões a respeito de acontecimentos e fenômenos, simultaneamente à sua função de informar...” (FONSECA, 2011, p. 47).

Desse modo, se a notícia é uma mercadoria especial, já que o modo como ela é veiculada pode acarretar consequência que, no contexto atual assume dimensão planetária, como pode ser verificado através do papel que os meios de comunicação detêm em relação à especulação, influenciando na elevação ou queda das bolsas de valores, e na exposição da vida privada de personagens públicos, que levam até a interrupção de suas carreiras. Assim, conforme salientado por Fonseca (2011), já que os meios de comunicação constituem uma mercadoria especial, sendo capazes de promover uma série de consequências, eles carecem de uma fiscalização, assim como ocorre com outras mercadorias.

143Associação Nacional de Jornalismo.

144Associação Nacional de Editores de Revistas.

145Associação Brasileira de Editoras de Rádio e Televisão.

É importante ressaltar que a tentativa de estabelecer um controle em relação aos meios de comunicação acaba recaindo na ideia de controle autoritário, de censura da mídia, de modo que, a “liberdade de expressão” é sempre reforçada quando está em discussão a regulamentação da mídia. No entanto, cabe lembrar que “... toda liberdade implica responsabilidade, qualquer convivência – sob pena da legitimação de um efetivo poder sem controle e mesmo de um pensamento único – quanto à permissividade dos meios de comunicação é igualmente deletéria à democracia...” (FONSECA, 2011, p. 48).

A democracia, que para Amartya Sen deve ser o instrumento utilizado para gerenciar a complexidade humana, na medida em que é afetada pelo modo como o direito à comunicação é influenciado por grupos como a ANJ, ABERT e ANER, acaba impedindo que este direito seja promovido de forma igualitária para toda a sociedade, contribuindo para a privação das capacidades humanas.

Ao longo da história do Brasil,

...algumas das características mais notáveis do nosso sistema de mídia permanecem imutáveis: o monopólio familiar e a propriedade cruzada nos meios de comunicação de massa, a pequena diversidade externa do ponto de vista político e o viés conservador, a baixa circulação dos jornais associada ao baixo número de leitores e, como consequência, no campo da grande imprensa, um jornalismo orientado prioritariamente para as elites e permeável à influência dos públicos fortes (AZEVEDO, 2006, p. 89).

No lançamento do PNDH-3, a presidente da ANJ à época, Judith Brito, que também é executiva da *Folha de S. Paulo*, classificou o programa de “excrecência”. Também foi publicada¹⁴⁶, no dia 18/03/2010, reunião com a participação das principais entidades representantes da imprensa: a ANJ (Associação Nacional de Jornais), a ANER (Associação Nacional dos Editores de Revistas) e a ABERT (Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e TV), que discutiram com empresários a possibilidade de ingressar no Supremo Tribunal Federal (STF) contra a terceira edição do PNDH. Para os representantes dos meios de comunicação, a medida atentava contra a liberdade de imprensa.

A secretária do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC),

146Disponível em: <http://oglobo.globo.com/politica/entidades-de-imprensa-fecomercio-estudam-ir-ao-stf-contraplano-de-direitos-humanos-3037045>. Acesso em: 27 Marc de 2015.

Renata Mielli, atribui o atraso do debate para a regulamentação da mídia aos interesses que são contrários aos de alguns parlamentares. Um grave obstáculo,

...para essa discussão é o fato de termos tantos parlamentares como concessionários de rádio e televisão no congresso, em razão do processo da década de 1980 e início da década de 1990 para conceder outorgas como moedas de troca em votação de projetos. A gente tem o que se chama de coronelismo eletrônico (MIELLI, 2015)¹⁴⁷.

O monopólio dos meios de comunicação, detidos por seis famílias, através de emissoras filiadas, que são obrigadas a reproduzir o conteúdo nacional de uma determinada emissora para todo o país, impede que a programação possa ser regionalizada, como determina a Constituição.

Assim, notamos que a questão envolvendo a regulamentação da mídia no Brasil carece da atuação de senadores e deputados que, conforme verificamos, não discutem e não levam adiante votações referentes ao assunto.

A atuação política de muitos deputados e senadores impede que o ideal democrático seja promovido com base nos princípios de justiça presentes na Constituição. De acordo com Álvaro de Vitta (1992), a ideia de sociedade bem-ordenada, elaborada pelo filósofo John Rawls, é aquela em que a "... vida coletiva é dotada, mais do que de um *modus vivendi*, de um fundamento ético, o que significa dizer que: as instituições básicas da sociedade – políticas e econômicas – se organizam segundo princípios de justiça... "(VITTA, 1992, p. 11).

Desse modo, com base em John Rawls, concluímos que a sociedade brasileira não pode ser considerada bem-ordenada na medida em que as instituições políticas não utilizam como referência aqueles princípios de justiça presentes na Constituição de 1988, que têm sido reivindicados por diversos grupos que atuam em defesa da promoção dos direitos humanos no Brasil.

A mudança promovida no programa no ano de 2010 aponta para tal conclusão. Apesar das ações programáticas c, e, f, g terem sido implementadas, as medidas que foram inseridas no programa e que visavam regulamentar os artigos da Constituição, não foram promovidos, prevalecendo o interesse de empresas, fundações e órgãos públicos que controlam os veículos

¹⁴⁷Disponível em: <http://www.fndc.org.br/noticias/regulamentacao-da-midia-volta-a-cena-em-2015-924513/>. Acesso em: 27 Mar de 2015.

de comunicação no Brasil em detrimento daquilo que é considerado justo no contexto de nossa Constituição. O MC, MJ, a SDH, o MinC e o MC são os principais ministérios com a responsabilidade de promover tais medidas.

4.7 Diretrizes 24 e 25

Quanto à Diretriz 24, Objetivo Estratégico I, buscou-se “incentivar iniciativas de preservação da memória histórica e de construção pública da verdade sobre períodos autoritários”. A promoção deste item ocorreria a partir das seguintes ações programáticas:

- a) Disponibilizar linhas de financiamento para a criação de centros de memória sobre a repressão política, em todos os estados, com projetos de valorização da história cultural e de socialização do conhecimento por diversos meios de difusão;
- b) Criar comissão específica, em conjunto com departamentos de História e centros de pesquisa, para reconstituir a história da repressão ilegal relacionada ao Estado Novo (1937-1945). Essa comissão deverá publicar relatório contendo os documentos que fundamentaram essa repressão, a descrição do funcionamento da justiça de exceção, os responsáveis diretos no governo ditatorial, registros das violações bem como dos autores e das vítimas;
- c) Identificar e tornar públicos as estruturas, os locais, as instituições e as circunstâncias relacionadas à prática de violações de direitos humanos, suas eventuais ramificações nos diversos aparelhos estatais e na sociedade, bem como promover, com base no acesso às informações, os meios e recursos necessários para a localização e identificação de corpos e restos mortais de desaparecidos políticos. (Redação dada pelo Decreto nº 7.177, de 12.05.2010);
- d) Criar e manter museus, memoriais e centros de documentação sobre a resistência à ditadura;
- e) Apoiar técnica e financeiramente a criação de observatórios do Direito à Memória e à Verdade nas universidades e em organizações da sociedade civil.
- f) Desenvolver programas e ações educativas, inclusive a produção de material didático-pedagógico para ser utilizado pelos sistemas de educação básica e superior sobre graves violações de direitos humanos ocorridos no período fixado no art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988. (Redação dada pelo Decreto nº 7.177,

de 12.05.2010).

Em relação à Diretriz 25, Objetivo Estratégico I, a iniciativa previa “suprimir do ordenamento jurídico brasileiro eventuais normas remanescentes de períodos de exceção que afrontem os compromissos internacionais e os preceitos constitucionais sobre os direitos humanos”. Dentre as ações programáticas que compõe o Objetivo Estratégico I, estão:

a) Criar Grupo de Trabalho para acompanhar, discutir e articular, com o Congresso Nacional, iniciativas de legislação propondo:

– revogação de leis remanescentes do período 1964-1985 que sejam contrárias à garantia dos Direitos Humanos ou tenham dado sustentação a graves violações;

– revisão de propostas legislativas envolvendo retrocessos na garantia dos Direitos Humanos em geral e no direito à memória e a verdade.

b) Propor e articular o reconhecimento do status constitucional de instrumentos internacionais de Direitos Humanos novos ou já existentes ainda não ratificados;

c) Fomentar debates e divulgar informações no sentido de que logradouros, atos e próprios nacionais ou prédios públicos não recebam nomes de pessoas identificadas reconhecidamente como torturadores. (Redação dada pelo Decreto nº 7.177, de 12.05.2010).

d) Acompanhar e monitorar a tramitação judicial dos processos de responsabilização civil sobre casos que envolvam graves violações de direitos humanos praticadas o período fixado pelo art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais.

As diretrizes 24 e 25 abordam a questão da criação da Comissão da Verdade, que foi criada com o intuito de melhor compreender fatos ocorridos no contexto da ditadura militar (1964-1985), estabelecendo um debate sobre a ditadura e sua herança para a sociedade brasileira. O assunto, que é de suma importância para a promoção de uma política de direitos humanos, foi abordado pelos jornais pesquisados que atentaram, a exemplo das outras medidas, para aquelas consideradas polêmicas.

O direito à verdade tem integrado diversos documentos e tratados internacionais relacionados à proteção dos direitos humanos, sendo que o conteúdo destes direitos geralmente faz referência a indivíduos cujos familiares ou amigos desapareceram e foram mortos durante o regime militar. Além dos indivíduos, a sociedade também tem o direito de conhecer a verdade sobre os acontecimentos do passado, como parte de um processo que visa instituir valores democráticos, negando e rompendo com qualquer ação que atente contra

aqueles direitos considerados essenciais, como o direito à vida e à liberdade.

De acordo com Raphael Neves (2012), a primeira vez que a medida apareceu foi no artigo 9.1 da Carta Africana dos Direitos Humanos, de 1981, que estabeleceu o direito de todos os indivíduos a receberem informações. No ano de 2006, a Convenção Internacional para a Proteção de todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado, afirmou no seu preâmbulo o direito de todas as vítimas conhecerem a verdade acerca das circunstâncias de um desaparecimento forçado assim como o destino da pessoa desaparecida. Também foi reforçada a liberdade de buscar, receber e difundir informações com este fim.

Medidas semelhantes também foram delineadas nos Princípios Básicos e Diretrizes sobre o Direito à Reparação para Vítimas de Violação dos Direitos Humanos Internacionais e do Direito Humanitário. No ano de 2009, o Conselho de Direitos Humanos da ONU adotou resolução sobre o direito à verdade, incentivando os Estados a promover medidas com o intuito de facilitar os esforços das vítimas e de seus familiares de conhecer a verdade acerca das graves violações de direitos humanos ocorridas.

Quanto à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), o direito à verdade tem sido aplicado de forma reiterada em suas decisões através de sua interpretação da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH). Apesar do texto da convenção não fazer alusão explícita a esse direito:

... o direito à verdade, como conceito dos direitos humanos, deriva basicamente de dois tipos de proteção previstos pelo direito internacional: (i) O fracasso do Estado em revelar o destino de pessoas sob sua custódia constitui tratamento desumano dos familiares e é uma violação contínua das proteções aplicáveis contra tal tratamento. (ii) O fracasso do Estado em adequadamente investigar e julgar crimes cometidos contra uma pessoa sob sua custódia constitui violação do direito da família de acesso à justiça (Groome, 2011, *apud* NEVES, 2012, p. 167-8).

No caso do Brasil, importantes grupos e movimentos, como o *Tortura Nunca Mais*, *Mães de Maio* e outros envolvendo familiares de desaparecidos políticos e de ex-presos políticos, apoiaram a criação da Comissão da Verdade e os trabalhos envolvendo a busca da verdade em relação aos crimes cometidos durante a ditadura e que ainda são desconhecidos. De acordo com Adorno:

Essas reivindicações estiveram presentes em todos os movimentos pela reconstrução da normalidade democrática, desde a edição de Brasil: nunca mais, na luta pela anistia, nas campanhas pelas Diretas-já e tantos outros movimentos de afirmação de direitos. Na transição para a democracia, foram postergados para permitir o retorno ao Estado de direito com o aval dos militares e da classe política que havia sustentado o regime autoritário (ADORNO, 2010, p. 16-17).

Contudo, a forte presença dos militares no cenário político brasileiro, levou o governo a recuar em alguns importantes pontos do PNDH-3, que foram modificados na medida em que tais medidas poderiam vir a afetar seus interesses.

José Miguel Vivanco, diretor executivo da divisão Américas da ONG Human Rights Watch, afirmou em reportagem¹⁴⁸ publicada no jornal *Folha de S. Paulo*, no dia 15/12/2014, que o Brasil está atrasado e que seria necessário coragem para julgar os acusados, de ambos os lados, dos crimes cometidos no contexto da ditadura (1964-1985). Vivanco também atribui a demora, que durou mais de 30 anos, para elaborar o documento a debilidade da causa dos direitos humanos no país e a força do Exército brasileiro que, não bastando prorrogar por tanto tempo a elaboração do documento, não prestou nenhuma colaboração para a Comissão da Verdade.

Tal fato reforça que o Brasil não conta, em relação às instituições políticas mais importantes, com garantias de que os princípios de justiça firmados no contexto da Constituição Cidadã de 1988, que é o marco da democracia no Brasil, serão efetivos. Em relação às “instituições políticas mais importantes”, o filósofo John Rawls faz referência à constituição política de uma sociedade que deve ser alvo de atenção por parte das instituições, estimulando os cidadãos a reinterpretarem constantemente suas concepções amplas de justiça relacionadas à concepção política de justiça, conforme apontado por Bueno (2010), elaborada na posição original pelas partes deliberantes racionais. Esta constituição política mantém laços estreitos com as instituições econômicas e sociais que dirigem a sociedade.

Assim, o princípio de cidadania, da dignidade da pessoa humana, do pluralismo político, da constituição de uma sociedade livre, justa e solidária e da prevalência dos direitos

148Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/12/1562460-brasil-precisa-julgar-crimes-dos-dois-lados-na-ditadura-diz-diretor-de-ong.shtml>. Acesso em: 28 Marc de 2015.

humanos, presentes respectivamente nos artigos 1º, 2º, 3º e 4º da Constituição brasileira, demonstram não serem a base a partir da qual as instituições políticas, como o Congresso Nacional e o poder Executivo, no caso envolvendo as mudanças ocorridas no PNDH-3, tomam decisões. Assim, o modo como importantes itens referentes às reivindicações de grupos, que há anos cobram do Estado resposta em relação aos vários casos de violação dos direitos humanos, foram desconsideradas, apontando para a falta de compromisso de alguns parlamentares que compõem o Congresso Nacional no sentido de estimular os cidadãos a reinterpretarem suas concepções amplas de justiça.

Já em relação às medidas promovidas, do total de dez ações programáticas das diretrizes 24 e 25, quatro foram implementadas (a, c, d, f), demonstrando que, no caso dos militares, a promoção da justiça é influenciada por práticas relacionadas ao corporativismo que, de acordo com Edson Nunes, coexistem, junto a outras “gramáticas”, tal qual o clientelismo, no cenário político brasileiro. Utilizando como referência a definição elaborada por Schmitter, o corporativismo seria:

(...) um sistema de intermediação de interesses em que as unidades constitutivas estão organizadas em um número limitado de categorias singulares, compulsórias, não-competitivas, hierarquicamente ordenadas e funcionalmente diferenciadas, reconhecidas e permitidas (senão criadas) pelo Estado e que têm a garantia de um deliberado monopólio de representação dentro de suas categorias respectivas, em troca da observância de certos controles na seleção de líderes e na articulação de demandas e apoios (Schmitter 1971, *apud* NUNES, 2010, p. 62-3).

Já o clientelismo seria:

(...) um sistema de controle de fluxo de recursos materiais e de intermediação de interesses, no qual não há número fixo ou organizado de unidades constitutivas. As unidades constitutivas do clientelismo são agrupamentos, pirâmides ou redes baseados em relações pessoais que repousam em troca generalizada. As unidades clientelistas disputam frequentemente o controle do fluxo de recursos dentro de um determinado território. A participação em redes clientelistas não está codificada em nenhum tipo de regulamento

formal; os arranjos hierárquicos no interior das redes estão baseados em consentimento individual e não gozam de respaldo jurídico (NUNES, 2010, p. 63).

O corporativismo que envolve as Forças Armadas no Brasil, desde o processo de democratização ocorrido na década de 1980, tem impedido a apuração e o esclarecimento de uma série de crimes ocorridos durante a ditadura militar (1964-1985). Além do corporativismo, o clientelismo também é outra prática presente na política brasileira que interfere no processo de promoção dos direitos humanos no Brasil.

O universalismo de procedimentos, que regula normas e instituições relativas ao domínio público, é responsável por instituir e contribuir para a existência da democracia. O universalismo de procedimentos está relacionado a um conjunto de normas e procedimentos estabelecidos, sendo incentivada sua promoção para os diferentes países que visam o estabelecimento da democracia.

Assim, a forte presença do corporativismo que, aliado ao clientelismo, ao insulamento burocrática, acaba por interferir na constituição de medidas que, apesar de serem fruto de acordos e tratados internacionais ratificados pelo Brasil, acabaram não se concretizando devido a interesses de grupos e corporações que não se beneficiariam com a promoção de muitos itens que estavam presentes na terceira edição do Programa Nacional de Direitos Humanos.

No caso da diretriz 25, que conta com importantes ações programáticas, como a “a”, que visa revogar leis remanescentes da ditadura militar, o reconhecimento do status constitucional do conteúdo das medidas presentes em pactos internacionais, a revisão de nomes de atos, avenidas e outros locais públicos que receberam nome de torturadores e o acompanhamento e monitoramento da tramitação judicial de responsabilização civil daqueles envolvidos com tortura e outras práticas atentatórias aos direitos humanos.

Mesmo que muitas ações programáticas não tenham sido iniciadas, é importante ressaltarmos importantes medidas que foram promovidas, como a criação da Comissão da Verdade, criada pela Lei nº 12.528/2011, tendo sido instituída em maio de 2012. Apesar das mudanças ocorridas na primeira edição do programa, importantes trabalhos foram realizados no sentido de melhor esclarecer uma série de fatos que ainda suscitam dúvidas por parte de grupos e familiares de vítimas da repressão política ocorrida na ditadura militar.

Em reportagem¹⁴⁹ publicada pelo site do Jornal *O Globo*, foram apontados alguns dados sobre o último relatório da Comissão Nacional da Verdade, que foi entregue no dia 10/12/2014. No documento, 377 agentes foram apontados como responsáveis pela repressão ocorrida. O número de mortos e desaparecidos foi de 434 (210 mortos, 191 desaparecidos, 33 corpos localizados), sendo 6.591 o número de pessoas perseguidas pelo regime. O jornal também aponta para os 536 sindicatos que ficaram sob intervenção no período de 1964-1970.

Mesmo que importantes reivindicações tenham cedido espaço a interesses de setores das Forças Armadas, não podemos ignorar a importância representada por muitas ações programáticas do PNDH-3 que foram implementadas, o que demonstra que o processo de construção da democracia, mesmo enfrentando uma série de empecilhos, está em curso. O MJ, a SDH e o MinC foram os ministérios responsáveis pela implementação das ações.

Da diretriz 24, foram promovidas as ações a, c, d, f. Já a diretriz 25 não contou com nenhuma medida iniciada ou concluída.

4.8 Ações iniciadas e concluídas

A tabela a seguir demonstra o número de ações programáticas que foram iniciadas ou concluídas pelos diferentes ministérios, que ficaram encarregados de promovê-las.

¹⁴⁹Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/12/comissao-da-verdade-responsabiliza-377-por-crimes-durante-ditadura.html>. Acesso em: 30 Mar de 2015.

MINISTÉRIO	AÇÕES PROGRAMÁTICAS PROMOVIDAS	TOTAL DE AÇÕES
Casa Civil (CC)		0
Gabinete de Segurança Institucional (GSI)		0
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)		0
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (INPE)		0
Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (IPEA)		0
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)	C.	1
Ministério das Comunicações (MC)	D, F, G.	3
Ministério das Cidades (MCidades)	A, B.	2
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI)		0
Ministério da Defesa (MD)	C, D.	2
Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)	E, J, E.	3
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)		0
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)	B, E ¹⁵⁰ , J, A, I, E, D, E, E.	9
Ministério do Esporte (ME)	D, C, E, A, C, F, I, B, A, F.	10
Ministério da Educação (MEC)	B, D, E, L, B, D, F, F, C, F.	10
Ministério da Fazenda (MF)		0
Ministério da Integração Nacional (MI)		0
Ministério da Cultura (MinC)	J, J, B, D, G, H, G, B, A, B, D.	11

150Itens repetidos, que já haviam sido citados em ministérios anteriores. Cabe ressaltar que muitas medidas foram promovidas em parceria com outros ministérios.

Ministério da Justiça (MJ)	A, C, C, A, B, E, A, B, A, A, B, A, B, I, G, C, F, B, A, E, F, H, G, I, J, L, A, C, A, B, A, A, B, C, F	35
Ministério do Meio Ambiente (MMA)	C.	1
Ministério de Minas e Energia (MME)		0
Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA)	C, A.	2
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)		0
Ministério da Previdência Social (MPS)	C, K.	2
Ministério das Relações Exteriores (MRE)	A.	1
Ministério da Saúde (MS)	D, L, O, C, E, K, C.	7
Ministério do Trabalho (MT)		0
Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)	G, K, D, G, F.	5
Ministério do Turismo (MTur)	H, J, E, D.	4
Serviço de Apoio ao Estudante (SAE)		0
Secretaria de Direitos Humanos (SDH)	A, B, C, D, A, A, C, D, E, F, K, A, B, C, D, H, P, W, X, H, D, F, H, A, B, C, M, N, A, C, A, A, C, D, I, A, D, E, B, G, I, E, B, E, G, H, A, D, G, K, A, D, E, D, A, B, D, A, B, G, I, J, A, B, C, B, D, L, C, C, A, C, E, E, A, D, B, C, F, C, A, C, D.	83
Secretaria de Portos (SEP)		0
Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR)	F, I, E, A, B.	5
Secretaria geral (SG)	D, F.	2
Secretaria de Política para Mulheres (SPM)	A, D, E, H, K, N, C, A, B, D, G, B, L.	13
Secretaria de Relações Institucionais (SRI)	D.	1
	TOTAL: 212-26=	186

Podemos observar que dentre os ministérios elencados, a Secretaria de Direitos Humanos (SDH) foi o ministério que promoveu o maior número de ações programáticas (83), sendo responsável aproximadamente por 44, 6% do total das ações que saíram do papel. O MJ¹⁵¹, que promoveu cerca de 35 ações programáticas, ocuparia o segundo lugar num possível “ranking” entre os ministérios, seguido pela SPM¹⁵², que contribuiu e iniciou treze ações. Já o MinC¹⁵³, promoveu onze. O ME¹⁵⁴ e o MEC¹⁵⁵ iniciaram ou concluíram dez ações cada, sendo que o MDS¹⁵⁶ promoveu nove ações. O MS¹⁵⁷, sete. Outras secretarias e ministérios apresentaram um número menor de medidas, como a SEPPIR¹⁵⁸ e o MTE¹⁵⁹, responsável por cinco cada; o MTur¹⁶⁰, quatro; o MC¹⁶¹ e o MDA¹⁶² três cada um; o MCidades¹⁶³, o MD¹⁶⁴; o MPA¹⁶⁵; o MPS¹⁶⁶ e a SG¹⁶⁷ iniciaram duas medidas cada. O MAPA¹⁶⁸, o MMA¹⁶⁹, o MRE¹⁷⁰ e a SRI¹⁷¹ promoveram uma medida cada.

Das 521 ações programáticas presentes na terceira edição do PNDH, aproximadamente 186 foram iniciadas ou concluídas, ou seja, aproximadamente 35,7% das medidas saíram do papel. É importante ressaltar que o programa em questão permanece em andamento até que uma nova edição do PNDH seja desenvolvida, corrigindo eventuais erros, propondo novas proposições e reforçando aquelas que ainda aguardam serem implementadas.

151Ministério da Justiça.

152Secretaria de Política para Mulheres.

153Ministério da Cultura.

154Ministério do Esporte.

155Ministério da Educação.

156Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

157Ministério da Saúde.

158Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

159Ministério do Trabalho e Emprego.

160Ministério do Turismo.

161Ministério das Comunicações.

162Ministério do Desenvolvimento Agrário.

163Ministério das Cidades.

164Ministério da Defesa.

165Ministério da Pesca e Aquicultura

166Ministério da Previdência Social.

167Secretaria Geral.

168Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

169Ministério do Meio Ambiente.

170Ministério das Relações Exteriores.

171Secretaria de Relações institucionais.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão teórica relativa aos direitos humanos empreendida com base nos conceitos de universalismo e relativismo cultural contribuiu para melhor compreendermos as várias medidas que têm sido promovidas, desde a Constituição de 1988, visando não somente inserir tais direitos em nosso ordenamento jurídico, mas torná-los referência para o modo como cada indivíduo conduz sua existência, preservando sua vida, sua liberdade e promovendo suas capacidades.

Promulgada no ano de 1988, num contexto social, econômico e político conturbado, a Constituição Cidadã forneceu importantes princípios, que passaram a orientar nossa concepção de justiça, fazendo referência aos direitos de cidadania, compostos pelos direitos civis, políticos e sociais. A influência dos direitos humanos também é vislumbrada em nossa Carta Magna, que foi considerada a primeira Constituição brasileira a inserir tais direitos como sendo referência para a constituição de uma sociedade democrática. Desse modo, a partir da Constituição de 1988, o Brasil ratificou diversos tratados e acordos internacionais, como:

a) a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, em 20 de julho de 1989; b) a Convenção sobre os Direitos da Criança, em 24 de setembro de 1990; c) o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, em 24 de janeiro de 1992; d) o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em 24 de janeiro de 1992; e) a Convenção Americana de Direitos Humanos, em 25 de setembro de 1992; f) a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, em 27 de novembro de 1995 (PIOVESAN, 1996)¹⁷².

O conjunto de normas e procedimentos universais, propostos durante a realização de importantes eventos internacionais, tornaram-se princípios norteadores para que o Brasil promovesse uma série de medidas e proposições voltadas à promoção dos direitos humanos. Um desses eventos foi a II Conferência Mundial de Direitos Humanos, ocorrida em Viena no ano de 1993, que foi referência para a elaboração do Programa Nacional de Direitos

¹⁷²Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista3/rev6.htm>. Acesso em: 30 Mar de 2015.

Humanos.

Proposições elaboradas no âmbito da ONU, que atentam para o caráter universalista dos direitos humanos, estão presentes em várias ações programáticas do PNDH-3. Como podemos verificar através da segunda seção, que discutiu o programa a partir da abordagem feita pelos jornais *O Estado de S. Paulo* e *Folha de S. Paulo*. Na terceira seção foram apontadas, com base nas informações presentes no site do observatório do PNDH-3 (<http://www.pndh3.sdh.gov.br/>), as medidas das diretrizes selecionadas que foram implementadas.

O processo de efetivação do programa se deu através de uma série de conflitos de ordem política, que reinterpretaram e modificaram medidas advindas não apenas de pactos internacionais ratificados, mas de reivindicações de grupos organizados da sociedade civil, a partir uma série de interesses particulares, que seriam afetados, caso algumas dessas medidas fossem implementadas.

O resultado foi a predominância de interesses relacionados ao agronegócio, aos militares, à igreja e aos setores da mídia, como pôde ser verificado na segunda seção, que apresentou os principais argumentos utilizados por esses grupos no sentido de desqualificar e distorcer o conteúdo do programa. A mudança, ocorrida por força do decreto nº 7.177, de 12 de maio de 2010, confirmou o poder destes grupos no cenário político brasileiro.

Algumas iniciativas visando à implementação do programa foram pensadas em sua terceira edição, como sistema de parcerias entre os ministérios. Também foram dadas sugestões acerca do modo como determinados itens poderiam ser implementados, apontando as parcerias e as responsabilidades de cada ministério para o êxito do programa.

Partindo dos fatos apresentados, no contexto brasileiro, muitas medidas constitucionais democráticas, presentes inclusive na Constituição, como a proposta de regulamentação da mídia, por exemplo, foram informadas através dos meios de comunicação (os mesmos que serão diretamente afetados por mudanças na lei) como sendo parte de um projeto antidemocrático e autoritário. Já a proposta de mediação de conflitos foi acusada de atender contra a propriedade privada quando tão somente visava cumprir o que já está presente na constituição, ou seja, considerar o caráter social da propriedade e promover o respeito aos direitos humanos a todo e qualquer cidadão.

O modo como a democracia tem sido conduzida demonstra falhas no sentido de

gerenciar a complexidade humana. O resultado das decisões políticas tomadas em relação aos itens polêmicos do PNDH-3, que desconsideraram propostas vindas da sociedade, aponta para a incapacidade de nosso arranjo institucional em promover medidas que combatam os fatores que geram desigualdades, impossibilitando a promoção da igualdade equitativa de oportunidades e a harmonização de igualdade com talentos. Na medida em que a concepção de justiça contemplada em nossa Constituição Cidadã deixa de ser referência, o bom passa a prevalecer sobre o justo, principalmente quando aquilo que é bom privilegia determinados grupos, tal como aqueles citados neste trabalho: militares, ruralistas, grupos religiosos e setores da mídia.

Assim, com base no resultado da pesquisa realizada, verificou-se que cerca de 36% das ações programáticas foram implementadas, o que torna o PNDH-3 semelhante às edições anteriores, cuja a maior parte das propostas ficaram apenas no papel. Isto demonstra, a partir dos dados disponíveis no site do observatório, que a promoção do programa não é prioridade para as instituições políticas responsáveis por promovê-lo. No entanto, apesar de muitas medidas não terem saído do papel, não devemos ignorar que o programa representa o principal instrumento de promoção dos direitos humanos.

O PNDH foi responsável por inserir no ordenamento jurídico brasileiro importantes medidas, como a que transferia para a justiça comum crimes cometidos por militares e a que transferia da Justiça Estadual para a Justiça Federal, crimes cometidos contra os direitos humanos. A criação da Comissão da Verdade que, apesar de não ter conseguido levar adiante importantes medidas, como a responsabilização criminal de torturadores e a mudança de nomes de locais públicos que receberam nomes de torturadores, deu os primeiros passos para que familiares e a história do Brasil sejam reparados pelos graves crimes envolvendo cidadãos no contexto da ditadura militar, representando um importante avanço democrático uma vez que permite esclarecer à sociedade brasileira uma série de fatos e acontecimentos até então desconhecidos.

Além disso, outras proposições, como a que visa "... regulamentar a taxaço do imposto sobre grandes fortunas previsto na constituição..." (BRASIL, 2010, p. 46), apesar de não ter sido implementada, aborda o tema para que seja discutido não apenas no âmbito do Congresso Nacional, mas pela sociedade como um todo, o que é bastante importante para o avanço democrático.

O mesmo pode ser dito em relação aos outros itens polêmicos, que apesar de terem sido excluídos da primeira edição do programa, sem ao menos contar com a possibilidade de serem votados no Congresso Nacional, permitiram que o tema dos direitos humanos fossem melhor discutidos e compreendidos no Brasil, atendendo à Constituição de 1988 que adotou os direitos humanos como princípio fundamental de justiça, base para a construção de uma sociedade livre, justa e igualitária.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio. História e desventura: o 3º Programa Nacional de Direitos Humanos. Novos Estudos, nº86. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/nec/n86/n86a01.pdf> . Acesso em 21/08/2013

ADORNO, Sérgio. Direitos Humanos. In: OLIVEN, R. G. O.; RIDENTI, M; BRANDÃO, G. M. *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. São Paulo: Aderaldo & Rothschild: Anpocs, 2008.

ALVES, José Augusto Lindgren. *A declaração dos direitos humanos na pós-modernidade*. Disponível em: <www.dhnet.org.br/direitos/militantes/lindgrenalves/lingres_100.html>. Acesso em: 10 Jan de 2015.

BARRY. B. Derechos humanos, individualismo y escepticismo. 1992. Disponível em: http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/10751/1/doxa11_08.pdf. Acesso em: 20 Jan de 2015.

BENEVIDES. Maria Victoria de Mesquita. *Os direitos humanos como valor universal*. Lua Nova, nº 34. p. 179-195.

BRAGA, Leonardo Carvalho. O debate cosmopolitismo x comunitarismo sobre direitos humanos e a esquizofrenia das relações internacionais. **Contexto int.**, Rio de Janeiro. v. 30, n. 1, Apr. 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292008000100004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 06 Mar de 2015.

BRASIL. Constituição (1988). Título I: dos princípios fundamentais. Art 1º, 2º, 3º, 4º. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso no dia 21/08/2013.

BRASIL. *Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)* / Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República – Ver. e atual. – Brasília: SDH/ PR, 2010. 228 p.

BUENO, Roberto. John Rawls e a teoria da justiça revisitada. **Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso**, Valparaíso, n. 34, 2010. Disponível em <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-68512010000100021&lng=es&nrm=iso>. Acesso em 15/08/2013. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-68512010000100021>.

CAFRUNE, Marcelo E. Mediação de conflitos fundiários urbanos: do debate teórico à construção política. *Revista da Faculdade de Direito Ritter dos Reis*, v. 11, p. 197-217, 2010.

CARVALHO, Ernani; PEREIRA, Marcus Abílio. Boaventura de Sousa Santos: por uma nova gramática do político e do social. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n73/n73a02.pdf>. *Lua Nova*, São Paulo, 73, 189-197, 2008.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil*. São Paulo: Civilização Brasileira, 2001 (capítulos 2, 3 e 4).

COSTA, N. R. *A proteção social no Brasil: universalismo e focalização nos governos FHC e Lula*. *Ciência & Saúde Coletiva*, 14 (3), 693-706, 2009.

DWORKIN, Ronald. A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade. São Paulo: ed. Martins Fontes, 2012. p. 59-156.

DWORKIN, Ronald. Igualdade como ideal. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo, n. 77, Mar. 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002007000100012&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 15 Ago de 2013. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002007000100012>.

FONSECA, Francisco. Mídia, poder e democracia: teoria e práxis dos meios de comunicação. **Rev. Bras. Ciênc. Polít.**, Brasília, n. 6, Dec. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522011000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 27 Jan de 2015.

LIMA, J. B. O sistema global de proteção aos direitos humanos. In: *Manual de Direitos Humanos Internacionais: acesso aos sistemas global e regional de proteção dos direitos humanos*. Disponível em: http://www.gajop.org.br/arquivos/publicacoes/Manual_de_Direitos_Acesso_ aos_Sistemas_global_e_Regional.pdf. Acesso em: 10 Fev de 2015.

MARSHALL, T.H. Cidadania e Classe Social. In: *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MOTTA, D. Os Programas Nacionais de Direitos Humanos nas revistas semanais. 2012. 396 f.: il. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos / Unidade Acadêmica de Pesquisa e Pós-Graduação. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2012

NOGUEIRA. M. A. *As possibilidades da política: ideias para a reforma democrática do Estado*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

NADER, Lucia. O papel das ONGs no Conselho de Direitos Humanos da ONU. **Sur, Rev. int. direitos human.**, São Paulo v. 4, n. 7, 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-64452007000200002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 13 Abr de 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/S1806-64452007000200002>.

NUNES. Edson de Oliveira. *A gramática política no Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático*. 4ª ed. – Rio de Janeiro: Garamond, 2010. 144p.

PEIXOTO. E. P. Universalismo e relativismo cultural. 2007. Disponível em:

http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/campos/erica_pessanha_peixoto.pdf.

Acesso em: 23 Jan de 2015.

PIOVESAN, F. A Constituição de 1988 e os tratados internacionais de proteção aos direitos humanos. 1996. Disponível em:

<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista3/rev6.htm>. Acesso em: 05 Fev de 2015.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. Caderno de Direito Constitucional, 2009.]

PIOVESAN, Flavia. Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos. **Sur, Rev. int. direitos humanos.**, São Paulo, v. 1,n. 1, 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-64452004000100003&lng=en&nrm=iso . Acesso em: 26 Jan de 2015.

RAWLS, John. Justiça como equidade: uma concepção política, não metafísica. **Lua Nova**, São Paulo, n. 25, abr. 1992. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451992000100003&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 13 abr. 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451992000100003>

ROCHA. Acílio da Silva Estanqueiro. *Relativismo Cultural versus Universalismo Ético*. Arquipélago/Série Filosofia, 7, 2000. p. 57-92.

SALOMÃO. L. Comissão da Verdade responde responsabiliza 377 por crimes durante a ditadura. 10 Dez de 2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/12/comissao-da-verdade-responsabiliza-377-por-crimes-durante-ditadura.html>. Acesso em: 14 Jan de 2015.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Uma concepção multicultural de direitos humanos. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n39/a07n39.pdf>. 1997.

SEN, Amartya. A ideia de justiça. São Paulo: ed. Companhia das Letras, 2011. p.259-351.'

SEN, Amartya. Comportamento econômico e sentimentos morais. **Lua Nova**, São Paulo, n. 25, abr. 1992. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451992000100005&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 15 Ago de 2014. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451992000100005>.

SIMIONATTO, I., RODRIGUES COSTA, C. COMO OS DOMINANTES DOMINAM: O CASO DA BANCADA RURALISTA. **Temporalis**, 2, nov. 2012. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/3094>>. Acesso em: 15 Ago. 2013.

THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto. John Rawls: a economia moral da justiça. **Soc. estado.**, Brasília , v. 26, n. 3, p. 551-564, Dec. 2011 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922011000300007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 Jul de 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922011000300007>.

OLIVEIRA, V. Direitos Humanos e suas justificativas: a controvérsia envolvendo o caso do PNDH-3. 2013. 177 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social). UFMG. Belo Horizonte. 2013.

VITA, Álvaro de. (1992). A tarefa prática da filosofia política em John Rawls. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (25), 5-24. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451992000100002&lng=en&tlng=pt. [10.1590/S0102-64451992000100002](http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451992000100002). Acesso em: 13 Fev de 2015.

KANG, Thomas H.. Justiça e desenvolvimento no pensamento de Amartya Sen. **Rev. Econ. Polit.**, São Paulo, v. 31, n. 3, Sept. 2011 .Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572011000300002&lng=en&nrm=iso>.Acesso em 15/03/2013.
<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-31572011000300002>.