

Artigos diversos

A árdua construção dos direitos no Brasil

- La ardua construcción de los derechos en Brasil
- The arduous construction rights in Brazil

Maria del Carmen Cortizo¹
Lucas Haygert Pantaleão²

Resumo: Neste artigo propomos a necessidade de analisar a cidadania no contexto do processo de desenvolvimento dos direitos no Brasil, processo marcado pela recalcitrante exclusão da maioria da população, desde os tempos da constituição da República. A tais efeitos, realizamos primeiramente algumas considerações em torno aos conceitos de cidadania, direito e projeto político societário, para seguidamente referir-nos ao processo de construção da cidadania e dos direitos no Brasil, finalizando com uma reflexão sobre os Programas Nacionais de Direitos Humanos promulgados em 1996, 2002 e 2009/2010. Teórica e metodologicamente trabalhamos com o arcabouço conceitual do marxismo gramsciano, particularmente com o conceito de “história integral” que propõe repensar a história a partir da perspectiva dos subalternos, e do conflito entre projetos em luta pela hegemonia. Instrumentalmente trata-se de pesquisa bibliográfica e documental. Concluímos que o processo de construção da cidadania no Brasil está longe de alcançar patamares razoáveis em termos de reconhecimento e efetivação dos direitos das pessoas, em consonância com o conteúdo contemporâneo da dignidade humana.

Palavras-chave: Cidadania. Direitos humanos. Políticas públicas em direitos

1 Doutora em Ciências Sociais (UNICAMP), Pós-doutorado na Universidade de Turim. Professora do Programa de Pós-graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas e Programa de Pós-graduação em Serviço Social (UFSC) maria.ufsc@gmail.com

2 Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal de Santa Catarina. lucashaygert@gmail.com

humanos.

Resumen: En este artículo proponemos la necesidad de analizar la ciudadanía en el contexto del proceso de desarrollo de los derechos en Brasil, proceso signado por la recalcitrante exclusión de la mayoría de la población, desde los tiempos de la constitución de la República. A esos efectos e en primer lugar, realizamos algunas consideraciones sobre los conceptos de ciudadanía, derecho y proyecto político societario, para, seguidamente, referirnos al proceso de construcción de la ciudadanía y de los derechos en Brasil, finalizando con una reflexión sobre los Programas de Derechos Humanos promulgados en 1996, 2002 e 2009/2010. Teórica y metodológicamente trabajamos con el aparato conceptual del marxismo gramsciano, especialmente con el concepto de "historia integral" que propone repensar la historia a partir de la perspectiva de los subalternos, y del conflicto entre proyectos en lucha por la hegemonía. Concluimos que el proceso de construcción de la ciudadanía en Brasil está lejos de alcanzar niveles razonables en el sentido del reconocimiento y efectivación de los derechos de las personas, en consonancia con el contenido contemporáneo de la dignidad humana.

Palabras clave: Ciudadanía. Derechos humanos. Políticas públicas en derechos humanos.

Abstract: In this paper we propose the need to analyze citizenship in the development process of rights in Brazil, a process marked by recalcitrant exclusion of the majority of the population, from the times of de Republic constitution. To such effects, first we made some remarks on the concepts of citizenship, law and political project, to then refer to the process of building citizenship and rights in Brazil, ending with a reflection on the National Programs of Human Rights promulgated in 1996, 2002 and 2009/2010. Theoretically and methodologically we work with the conceptual framework of Gramscian Marxism, particularly with the concept of "integral history" that proposes to rethink the history from the perspective of subordinates, and the conflict between projects in struggle for hegemony. We conclude that the citizenship construction process in Brazil is far from achieving reasonable levels in terms of recognition and enforcement of individual rights, in line with the contemporary content of human dignity.

Keywords: Citizenship. Human rights. Public policies on human rights.

1. Considerações preliminares

Neste artigo propomos a necessidade de analisar a cidadania no contexto do processo de desenvolvimento dos direitos no Brasil, processo marcado pela recalcitrante exclusão da maioria da população, desde os tempos da constituição da República.

A tais efeitos, realizamos primeiramente algumas considerações em torno aos conceitos de cidadania, direitos e projeto político societário. Seguidamente referimo-nos ao processo de construção da cidadania e dos direitos no Brasil, finalizando com uma reflexão sobre os Programas Nacionais de Direitos Humanos promulgados em 1996, 2002 e 2009/2010.

1.1. A história do conceito de cidadania é a história dos processos nos quais se configura a dinâmica de construção dos direitos e dos deveres das pessoas, em referência às sociedades politicamente organizadas.

Deste modo, a definição de cidadão – desde a Antiguidade – está atrelada à titularidade de certas faculdades e obrigações que configuram a vida em sociedade. Na Grécia Antiga, o cidadão era aquele que participava ativamente na vida da polis. Sob a égide de Roma, era cidadão aquele que era romano, (condição que foi ampliada para todos os habitantes do Império em 212 através do Edito de Caracala³). No Medievo, a cidadania revestia uma dupla condição, terrenal e celestial, cuja mais acabada formulação encontramos na *De Civitate Dei de Agostinho*.

A partir da modernidade a cidadania deriva do pacto, ou contrato social, que origina a sociedade política, sendo que as cláusulas desse pacto se expressariam posteriormente – na maioria dos Estados – na forma escrita dos textos constitucionais dos séculos XVIII e XIX.

Portanto, cidadania e direitos das pessoas são questões indissolúvelmente ligadas entre si, e, a partir da modernidade, também ligadas à problemática do Estado e da democracia. Como afirma Bobbio (2004, p. 21): “a democracia é a sociedade dos cidadãos, e os súditos se tornam cidadãos quando lhe são reconhecidos alguns direitos fundamentais”.

Desde as primeiras declarações de direitos modernas, notadamente a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 (documento culmine da Revolução Francesa e que declara a universalidade dos direitos das pessoas), a presença de políticas de proteção e promoção dos direitos humanos têm sido parâmetro de avaliação do processo de desenvolvimento das condições objetivas para a realização concreta da dignidade humana (BOBBIO, 2004).

3 Através da Constituição Antonina, conhecida como Edito de Caracala, o imperador Caracala concedeu a cidadania romana a todos os indivíduos livres que habitassem no território do Império Romano, e não apenas aos nascidos em Roma.

Embora fundamental, a existência de declarações de direitos a nível internacional não é suficiente para produzir uma cultura de respeito e efetivação dos direitos humanos na ordem interna dos Estados, que é o local onde se desenvolvem efetivamente as relações sociais. É necessário que os governos nacionais estabeleçam as formas concretas (legislações, instituições, lotações orçamentárias, etc.) em que os direitos humanos deverão ser efetivados.

No caso brasileiro, as políticas públicas para os direitos humanos tiveram a sua consolidação normativa a partir de 1996 com o Programa Nacional de Direitos Humanos - I, elaborado e promulgado durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. A este primeiro PNDH seguiram outros dois, o segundo em 2002, também no governo de Cardoso e o terceiro em 2009/2010 no governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

A elaboração dos programas corresponde a momentos ideológicos e políticos diferentes da história brasileira mais recente e se insere no tortuoso processo de construção da cidadania, ainda inacabado, como veremos adiante. Portanto, uma reflexão sobre os PNDH separadamente do processo histórico obscureceria a compreensão da dimensão política destas medidas programáticas.

1.2. Desde sempre os direitos e as leis que os formalizam, têm se definido no campo do conflito, do antagonismo, da contradição dos interesses das classes fundamentais, de diferentes grupos ou até de atores individuais. A partir do desenvolvimento político-jurídico do Estado moderno, o conflito passou a ser mediado por instituições e procedimentos, alguns deles pré-definidos legalmente, outros surgidos e legitimados no contexto da especificidade das lutas sociais. As leis constitucionais são parte desses procedimentos e se definem também no campo do conflito.

Desde a consolidação do capitalismo, a configuração dos direitos e a elaboração das leis envolvem decisões políticas tomadas diante do paradoxo inelutável entre os objetivos da acumulação por um lado e a busca da justiça e equidade por outro. Essa tensão aparece com maior evidência no caso dos direitos sociais; a sua intensidade e direção depende do projeto político hegemônico em cada caso historicamente considerado.

A dinâmica dos conflitos que levam ao surgimento de direitos e à formulação das leis é de extrema complexidade e tende a confundir-nos perversamente já que os discursos dos atores sociais envolvidos, embora respondam a projetos societários conflitantes (o projeto democrático-participativo, o projeto neoliberal, o projeto autoritário) aparecem com roupagens semelhantes: todos fazem referência à ampliação da cidadania, à justiça, à inclusão, à redução da pobreza.

Essa perversidade foi assinalada por Sader (1985, p. 139) em referência ao governo militar surgido do golpe de 1964, que – além de reforçar as tendên-

cias históricas de fortalecimento do Executivo e dos aparelhos coercitivos do Estado – possibilitou à grande burguesia,

[...] consolidar posições no aparelho do Estado, fortalecer-se economicamente, tecer relações mais estreitas com o capital monopólico financeiro internacional. E, além disso, ademais da derrota que impôs ao movimento popular em 1964 e 69/70, conseguiu fortalecer-se ideologicamente, elevando sua capacidade hegemônica. Com apoio de setores da intelectualidade – inclusive de alguns que se reivindicam marxistas – entidades empresariais se reapropriaram de conceitos com os de *nação*, *desenvolvimento*, vitais para conseguir impor sua direção a outras classes, e agora avançam para fazer o mesmo com a noção de *democracia*, impondo-lhe um selo liberal.

Para apreender essa complexidade propomos analisá-la como parte do processo de luta hegemônica. Neste sentido formando parte do processo de construção e direção do projeto societário em desenvolvimento em cada período histórico.

1.3. Na sociedade existem diversos sujeitos sociais, com diferentes concepções de mundo, portanto com diferentes concepções sobre os direitos, e sobre a lei, diversidade que se vincula não apenas às condições de classe, mas de gênero, etnia, religião, filiação política e também a motivações individuais (utilitaristas, imediatistas, egoístas, ou altruístas e solidárias). Esses sujeitos participam ativa ou passivamente na luta pela hegemonia, legitimando um ou outro projeto societário.

Entendemos por “projetos societários” aqueles projetos coletivos que designam o conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a atuação política dos diferentes sujeitos, afirmando-se a unidade entre ação e representação, ou seja, o vínculo indissolúvel entre a cultura e a política que ela expressa (DAGNINO et al., 2006, p. 38).

Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) afirmam que existem diferentes projetos no interior da sociedade civil e no interior do Estado, e que é necessário identificá-los a fim de ter uma compreensão mais complexa e realista do social. Esses projetos que se desenvolvem tanto no espaço da sociedade civil quanto do Estado podem ter caráter democrático, mas também autoritário. O processo de construção democrática é resultado de “um intrincado jogo de forças em disputa, que se trava nas diversas arenas e que inclui uma gama muito diferenciada de atores” (DAGNINO et al., 2006, p. 16).

Os projetos assim entendidos não se restringem a formulações sistematizadas e abrangentes (como por exemplo, as propostas dos partidos políticos), mas recobrem uma ampla gama de formatos nos quais representações, crenças e interesses se expressam em ações políticas, com distintos

graus de explicitação e coerência.

Enquanto normas jurídicas, ou seja, enquanto direito, os PNDH tendem a criar um conformismo social na linha de desenvolvimento do grupo dirigente, mais ainda, expandem uma visão de mundo. Neste sentido são elementos da luta hegemônica.

Temos afirmado que o conteúdo dos três PNDH responde a momentos históricos diversos, agora podemos acrescentar que respondem a projetos políticos diferentes.

2. O processo de construção da cidadania e dos direitos no Brasil

2.1. Realizadas estas primeiras digressões, chamamos a atenção para o fato de que na história do Brasil após a Colônia, o projeto societário hegemônico em desenvolvimento, de índole conservadora/autoritária, não sofreu rupturas que levassem a mudanças radicais, perpetuando-se as relações de dominação/subordinação existentes.

A independência do Brasil foi o resultado de uma negociação entre a elite nacional a Coroa portuguesa e a Inglaterra, com a mediação do príncipe D. Pedro. Tal fato consolidou nas classes dominantes a convicção de que a figura de um rei poderia manter a ordem social e a união dos territórios – convicção que continua reafirmando-se na figura do presidente – diferente de outros países da América Latina em que os processos independentistas foram marcados por rupturas revolucionárias.

O povo não participou como ator decisivo da independência apesar de que a primeira Constituição do Brasil de 1824⁴ declara que a nação brasileira é representada pelo Imperador e pela Assembleia Geral (Art. 11), e que todos os poderes do Império são delegações da nação (Art. 12). Essa delegação se entendia legitimada através do voto, e vale a pena lembrar as condições em que esse voto era realizado nos primeiros tempos, condições que são a marca de nascença dos direitos políticos no Brasil.

Podiam votar todos os homens de 25 anos ou mais que tivessem uma renda mínima (100 mil reis), porém, levando em conta que, no início do século XIX, mais de 85% da população era analfabeta e mais de 90% morava nas áreas rurais, sob controle dos grandes proprietários. O voto obrigatório era a forma de legitimação do poder de quem já detinha o poder de fato.

4 As Constituições do Brasil encontram-se disponíveis em: BRASIL. *Constituições do Brasil*: 1822, 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967, 1969, 1988. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-historica/constituicoes-antiores-1>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

As lutas políticas eram violentas sempre entre os chefes políticos locais; nesse contexto ganhava quem tivesse a maior capacidade de mobilizar os votantes ao seu favor. As eleições eram tumultuadas e em definitivo o processo era conduzido por personagens como o cabalista, o fósforo, o capanga⁵. As exigências para o exercício do voto foram mudando: uma lei de 1885 tornou as eleições diretas e o voto facultativo para os homens livres maiores de 25 anos; aumentou para 200 mil réis a exigência da renda e proibiu a participação dos analfabetos, até então permitida. A Constituição de 1891 eliminou o requisito da renda, mas manteve a proibição do voto dos analfabetos, assim o número de pessoas que votava era ínfimo, na eleição para presidente da República, em 1894, votaram 2,2% da população e em 1945, 13,4%.

No meio às práticas fraudulentas e a quase inexistente participação da sociedade no exercício do poder político não surpreende que o coronelismo tenha-se consolidado.

O votante não se comportava como um cidadão integrante da sociedade, mas como um dependente direto do seu chefe. Consequentemente, “à medida que o votante se dava conta da importância do voto para os chefes políticos, ele começava a barganhar mais, a vendê-lo mais caro” (CARVALHO, 2013, p. 35). O voto nasce como uma mercadoria a ser vendida ao melhor preço.

Deste modo os direitos políticos surgem como uma concessão conservadora, não como uma conquista revolucionária da burguesia ou dos trabalhadores. A partir desse início se consolidaram as relações de dominação sob o signo da subalternidade e da passividade com as figuras correlatas do clientelismo, do paternalismo, do coronelismo e do patrimonialismo, que levaram à consolidação e continuidade da hegemonia do projeto conservador com traços correlatos não somente dos denominados direitos políticos – contribuiu à conformação de uma cultura política marcada pela “ideologia da conciliação” (GOMES, 1984, p. 36), que consiste em evitar o conflito e a tomada de posição, em dissolver as oposições ao invés de enfrentá-las e resolvê-las: não radicalizar, “dar um jeito”.

Paradoxalmente a consequência desta forma perversa de conciliação eclética, sem tomar posição, se traduz no conservadorismo, na incapacidade de conviver e dialogar com aqueles que tomam posição, com aqueles que radicalizam, com aqueles que discordam do status quo.

Estes são os alicerces do conformismo e do conservadorismo político, compatíveis com a ideia de que o presidente (nos moldes do antigo imperador) teria as virtudes necessárias para resolver todos os problemas do Brasil, ideia “oriunda do predomínio inalterado e ininterrupto da elite sobre o povo

5 O cabalista garantia a inclusão do maior número possível de partidários do seu chefe nas listas de votantes; o fósforo se fazia passar pelo votante caso este último não comparecesse para votar; o capanga protegia os votantes do chefe e ameaçavam aos votantes dos chefes adversários (CARVALHO, 2013).

brasileiro” (ABRAMO, 1985, p. 48).

2.2. Não tendo havido rupturas radicais do tipo de relações sociais que perpetuam a subalternidade, o processo pactuado de redemocratização formal de finais da década de 1980 seguiu a mesma lógica, reforçada ainda mais pela inexistência de uma cultura político-partidária desenvolvida.

Em 28 de junho de 1985 o presidente José Sarney encaminhou ao Congresso Nacional a proposta de convocação de uma assembleia nacional constituinte. Aprovada, dela resultou a Emenda Constitucional n.º 26, de 27 de novembro de 1985. Segundo a emenda os parlamentares eleitos no pleito de 15 de novembro de 1986 – 487 deputados federais e 49 senadores – e mais 23 dos 25 senadores eleitos em 1982, num total de 559, assumiriam o trabalho constituinte na modalidade congressional, em 1º de fevereiro de 1987. Nessa data instalou-se a Assembleia Nacional Constituinte (ANC), tendo concluído os trabalhos em 5 de outubro de 1988, quando o Presidente da ANC, em sessão solene, promulgou a Constituição Federal.

A transição institucional manteve os mesmos atores políticos do período da ditadura, mas foi preciso uma reorganização partidária. Isso levou os antigos membros da ARENA (Aliança Renovadora Nacional), partido político da situação, a se distribuírem entre os diferentes partidos que estavam se formando após a Lei de Anistia de 1979; 72 deles foram para o PMDB. Realizada em período marcado pelo sucesso do Plano Cruzado, as eleições parlamentares de 1986 garantiram ao PMDB ampla maioria na ANC. O PFL também obteve sucesso. Reunidos, ambos os partidos detinham quase 80% das cadeiras da ANC. Os partidos considerados de esquerda (PDT, PT, PCdoB, PCB e PSB) mal alcançaram 10% da representação⁶

Na trilha da manutenção da hegemonia, e como afirma Faoro (1985, p. 8 e 11), “o papel dos conservadores não é, como se supõe, resistir ao que se fará [...] mas manter e assegurar a continuidade do esquema básico de poder”. Esgotado o autoritarismo militarista, os conservadores voltaram a sua estratégia usual: “Constituinte, sim, mas em termos, sem rupturas e sem radicalismos”.

As rupturas foram impedidas pelos setores conservadores por duas vias: a primeira foi o fato de a ANC não ter surgido de uma eleição específica e com o único objetivo de elaborar uma constituição, mas ser o próprio Congresso imbuído dessa função. A segunda foi o próprio texto da Constituição, aprovado com mais de 200 artigos que dependiam de regulamentação para ser eficazes.

6 Composição da Assembleia Constituinte: PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) 54,4%; PFL (Partido da Frente Liberal) 26,6%; PDS (Partido Democrático Social) 6,8%; PDT 4,7%; PTB (Partido Trabalhista Brasileiro) 3,2%; PT (Partido dos Trabalhadores) 2,9%; PL (partido Liberal), PDC (Partido Democrata Cristão) e PMB 2,5%; PCdoB (Partido Comunista do Brasil), PCB (Partido Comunista Brasileiro) e PSB (partido Socialista Brasileiro) 2,0%.

Além disso:

As condições em que se dá o processo de transição política no Brasil, a frio, sem rupturas, favorece [sic] soluções de caráter híbrido combinando traços da ditadura e de um regime de compromisso políclassista que inclua setores populares na aliança, mas numa posição claramente subordinada, sob direção da grande burguesia. (SADER, 1985, p. 141).

2.3. Como resultado deste processo de “redemocratização”, ganha corpo no Brasil o projeto neoliberal nos governos de Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso, que se sustenta no patamar mínimo de reconhecimento da democracia representativa formal e das instituições básicas do Estado de Direito liberal.

O projeto neoliberal, surgido da necessidade de ajustar o Estado e suas relações com a sociedade às exigências de um novo momento de acumulação capitalistas, transfere a lógica do mercado para o âmbito público estatal. O Estado – avaliado como ineficiente, gigante, e marcado pelo burocratismo e pela corrupção – é ao mesmo tempo apresentado como “provedor de serviços” perante os cidadãos que são definidos como “clientes” e “usuários”.

A participação popular é tratada instrumentalmente com respeito às necessidades da condução dos ajustes estruturais para a redução do Estado e para a transferência das responsabilidades sociais à sociedade civil. Trata-se de participação na gestão e implementação das políticas, não no poder decisório.

Os direitos sociais se restringem sob o argumento de constituírem obstáculos à livre ação modernizante do mercado, sobrevivem apenas políticas sociais focalizadas e emergenciais, e identifica-se a solidariedade com a ajuda aos pobres (filantropia e voluntariado). Nesse contexto, cidadão é quem se integra no mercado como consumidor ou como produtor esvaziando-se o caráter político do conflito.

Ao mesmo tempo em que se tornava hegemônico o projeto neoliberal no Brasil, os organismos internacionais colocavam na ordem do dia a imperiosa necessidade de promoção dos direitos humanos.

3. Programas Nacionais de Direitos Humanos como políticas públicas

3.1. O primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH I) foi formulado durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, seguindo a recomendação da Declaração resultante da Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Viena em 1993. Nessa conferência foi definitivamente consolidada a noção de indivisibilidade dos direitos humanos, no sentido de que os preceitos sobre direitos humanos devem aplicar-se tanto aos direitos

civis e políticos quanto aos direitos econômicos, sociais e culturais.

Aprovado pelo Decreto n. 1.904, de 13 de maio de 1996, logo na introdução o PNDH I⁷ afirmava que o objetivo era gerar ações que fossem ao encontro do estabelecido internacionalmente como condições imprescindíveis para a efetivação dos direitos humanos, assim como estabelecer as bases de seu desenvolvimento em território nacional, conforme preconizava a Constituição de 1988.

A elaboração do Programa aconteceu entre outubro de 1995 e maio de 1996, com a participação de diversos organismos da sociedade civil, entre eles organizações não governamentais (ONGs), universidades e de centros de pesquisa, como por exemplo, o Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo. Aconteceram seminários regionais para a discussão do pré-projeto em São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Belém, Porto Alegre e Natal, com a participação de 210 entidades.

No que diz respeito ao conteúdo dos direitos, este primeiro Programa atribui maior ênfase aos direitos civis, ou seja, os que ferem mais diretamente a integridade física e o espaço de liberdade individual. Metodologicamente, apresenta objetivos definidos e precisos, e metas de curto, médio e longo prazo, bem como também estabelece as atribuições dos órgãos e instituições públicas, prevendo uma ampla participação do terceiro setor para a materialização das ações propostas.

O pré-projeto do Programa foi debatido também na 1ª Conferência Nacional de Direitos Humanos realizada em abril de 1996 em Brasília, promovida pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara de Deputados⁸.

O PNDH I constituiu-se na primeira política pública brasileira especificamente endereçada à defesa dos direitos humanos. Além disto, por tratar-se de um programa nacional, levou aos estados e municípios a incumbência de participarem do conjunto de ações propostas. Neste sentido, pode-se dizer que o PNDH I foi o passo inicial ao estabelecer a necessidade de os governos assumirem esta responsabilidade em torno dos direitos humanos, porém, colocando na sociedade civil parte da responsabilidade na implementação da política.

3.2. Em 2002, quase no final do segundo mandato, Fernando Henrique Cardoso, promulga o segundo Programa Nacional de Direitos Humanos

7 BRASIL. Decreto 1.904 de 13 de maio de 1996. Institui o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/decretos1#content>>. Acesso em: 1 jun. 2016.

8 A 1ª Conferência Nacional de Direitos Humanos teve o apoio do Fórum das Comissões Legislativas de Direitos Humanos, Comissão de Direitos Humanos da OAB (Ordem dos Advogados do Brasil) Federal, Movimento Nacional de Direitos Humanos, CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil), FENAJ (Federação Nacional dos Jornalistas), INESC (Instituto de Estudos Socioeconômicos), SERPAJ (Serviço Paz e Justiça) e CIMI Conselho Indigenista Missionário).

(PNDH II) através do Decreto n. 4.229, de 13 de maio de 2002⁹. As principais diferenças respeito ao anterior foram: a ampliação do escopo do PNDH I no que diz respeito à compreensão do tipo de direitos que, pelo fato de serem direitos humanos, merecem uma proteção especial por parte do Estado, e a modificação dos prazos de planejamento e execução das ações.

Segundo o texto do PNDH II:

O PNDH II incorpora ações específicas no campo da garantia do direito à educação, à saúde, à previdência e assistência social, ao trabalho, à moradia, a um meio ambiente saudável, à alimentação, à cultura e ao lazer, assim como propostas voltadas para a educação e sensibilização de toda a sociedade brasileira com vistas à construção e consolidação de uma cultura de respeito aos direitos humanos. Atendendo a anseios da sociedade civil, foram estabelecidas novas formas de acompanhamento e monitoramento das ações contempladas no Programa Nacional, baseadas na relação estratégica entre a implementação do programa e a elaboração dos orçamentos em nível federal, estadual e municipal. O PNDH II deixa de circunscrever as ações propostas a objetivos de curto, médio e longo prazo, e passa a ser implementado por meio de planos de ação anuais, os quais definirão as medidas a serem adotadas, os recursos orçamentários destinados a financiá-las e os órgãos responsáveis por sua execução. (BRASIL, 2002).

Com 518 propostas de trabalho, o PNDH II abrange diferentes áreas não contempladas no programa anterior, contudo não define concretamente de quais formas as ações propostas seriam efetivadas.

No que se refere à presença da sociedade civil na elaboração do Programa, houve a participação de mais de 300 organizações por meio de fóruns e conferências, além de ter sido realizada uma consulta pública, pela Internet, com o objetivo de receber sugestões e críticas.

O PNDH II previa a sua própria revisão no ano de 2007, mas com a reeleição de Luiz Inácio Lula da Silva para a presidência da República em 2006, não houve revisão e sim a elaboração do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH)¹⁰.

3.3. O terceiro PNDH¹¹ foi formulado com grande participação da sociedade civil. Os debates, acerca das temáticas a serem abordadas, iniciaram no ano de

9 BRASIL. Decreto 4.229 de 13 de maio de 2002. Dispõe sobre o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH, instituído pelo Decreto n. 1.904 de 13 de maio de 1996 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/decretos1#content>>. Acesso em: 1 jun. 2016.

10 O PNEDH, publicado em 22/12/2006, em sua versão final, foi fruto de um trabalho de parceria do Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos, Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH/PR), Ministério da Educação (MEC) e Ministério da Justiça (MJ). Documento disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/educar/pnedh/index.htm>>. Acesso em: 17 mai. 2018.

11 BRASIL. Decreto 7.037 de 21 de dezembro de 2009. Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH 3 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/decretos1#content>>. Acesso em: 1 jun. 2016.

2008 e finalizaram no ano de 2009, sendo instituído pelo Decreto n. 7.037 de 21 de dezembro de 2009 e atualizado pelo Decreto n. 7.177 de 12 de maio de 2010¹².

O PNDH III apresenta diferenças importantes em relação aos Programas anteriores; dentre elas podemos destacar a estrutura metodológica: não se apresentam ações programáticas distribuídas por áreas de governos, mas, eixos temáticos de direitos, para garantir a perspectiva de universalidade, transversalidade temática, metodologia integradora e articulação entre os poderes públicos e organizações da sociedade civil.

O PNDH III está estruturado em seis eixos orientadores, subdivididos em 25 diretrizes, 82 objetivos estratégicos e 521 ações programáticas, que incorporam as resoluções aprovadas na 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, realizada em Brasília entre 15 e 18 de dezembro de 2008 como coroamento do processo de discussões desenvolvido em âmbito local, regional e estadual.

Cada eixo orientador apresenta uma série de diretrizes que estão subdivididas em ações programáticas e cujo desenvolvimento estará sob a responsabilidade de instituições governamentais previamente determinadas e relacionadas no programa em cada caso.

Percebe-se um avanço em relação aos Programas anteriores na delegação de responsabilidades, e na articulação dos diversos segmentos do poder público, embora deva ser mencionado que o PNDH III não apresenta prazos para a efetivação ou desenvolvimento dos eixos, nem penalização aos órgãos responsáveis no caso da não execução das ações propostas.

O primeiro dos eixos orientadores do PNDH III – Interação Democrática entre Estado e Sociedade Civil – visa garantir os instrumentos de participação social, bem como avaliar e monitorar estes, através de mecanismos como, por exemplo, os conselhos de direitos.

O segundo eixo – Desenvolvimento e Direitos Humanos – visa garantir a livre determinação dos povos, o reconhecimento da soberania sobre seus recursos e riquezas naturais, respeitando às particularidades culturais e a equidade das riquezas.

O terceiro eixo – Universalizar Direitos em Contextos de Desigualdades – visa combater as desigualdades existentes no Brasil sejam de gênero, etnia, classe, bem como garantir os direitos fundamentais a toda população.

O quarto eixo – Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência – propõe a modernização das estruturas policiais a partir da perspectiva da defesa dos direitos humanos, também propõe a reforma da lei de execução penal, bem como a ampliação do acesso à justiça.

12 BRASIL. Decreto 7.177 de 15 de maio de 2010. Altera o anexo do Decreto n. 7.037, de 21 de dezembro de 2009, que aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH 3. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/decretos1#content>>. Acesso em: 1 jun. 2016.

O quinto eixo – Educação e Cultura em Direitos Humanos – visa combater o preconceito, a discriminação e a violência fomentando uma nova mentalidade coletiva de respeito das diversidades.

O sexto eixo – Direito à Memória e à Verdade – visa resgatar o passado como memória e aprendizado de cidadania, pois buscar a verdade e desmistificar os acontecimentos do passado é essencial para as memórias individual e coletiva.

O PNDH III introduziu novidades em resposta às crescentes demandas da sociedade civil, particularmente dos movimentos sociais.

3.4. Algumas das novidades introduzidas pelo PNDH III provocaram a forte oposição dos setores conservadores da sociedade, como foram os casos da proposta de descriminalização do aborto, a de adoção de mecanismos de mediação judicial nos conflitos urbanos e rurais sobre a propriedade imobiliária, a de introdução de controles da mídia, a de criação da Comissão da Verdade, a de legitimação legal da união civil entre pessoas do mesmo sexo e o direito de adoção por casais homoafetivos, e a de proibição da ostentação de símbolos religiosos em estabelecimentos públicos da União.

Após cinco meses da publicação do decreto que instituiu o Programa o governo federal cede à pressão conservadora e alterou o texto do PNDH III, através do Decreto nº 7.177 de 18 de maio de 2010.

Em relação à garantia dos direitos reprodutivos da mulher, o PNDH III apresentava, na primeira versão, o princípio de que o aborto, além de tratar-se de uma questão de saúde pública, deve ser considerado como decisão da mulher sobre seu próprio corpo, descriminalizando-o. No texto da Ação Programática para o Eixo III, se lia: “Apoiar a aprovação do projeto de lei que descriminaliza o aborto, considerando a autonomia das mulheres para decidir sobre seus corpos”.

A alteração do texto, no Decreto 7.177, cede à pressão dos setores conservadores, principalmente religiosos, e na nova redação o aborto passa a ser considerado apenas como um tema de saúde pública, garantindo-se, portanto, o acesso aos serviços de saúde. Lembremos que na legislação penal atual o aborto é um crime que admite somente dois motivos de isenção de responsabilidade: quando não há outro meio de salvar a vida da gestante e em caso de estupro. Além destes dois casos, quando o feto é anencefálico a prática do aborto é considerada como um parto antecipado para fins terapêuticos.

No que tange aos conflitos agrários e urbanos sobre a propriedade imobiliária, o texto original propunha a utilização da mediação como instância prévia nas demandas provenientes deste tipo de conflitos, priorizando a realização de audiência coletiva com os envolvidos, com a presença do Ministério Público, do poder público local, dos órgãos públicos especializados e da Polícia Militar, como medida preliminar à avaliação judicial da concessão da medida liminar de restituição, sem prejuízo de outros meios para solução de conflitos.

No caso da ocupação de terras, só teriam poder as liminares judiciais de reintegração de posse após a realização destas audiências públicas. Haveria deste modo, critérios socialmente mais justos na avaliação dos casos, como a função social que a terra cumpre na sociedade brasileira: o que produz, para quem produz, por que produz. O objetivo era promover uma mediação pacífica nos conflitos agrários e urbanos. Mas os setores conservadores do agronegócio, representados pela bancada ruralista no Congresso Nacional, pressionaram o governo e mudou-se o texto, no Decreto 7.177, propondo: projeto de lei para institucionalizar a utilização da mediação nas demandas de conflitos coletivos agrários e urbanos, priorizando a oitiva do INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), institutos de terras estaduais, Ministério Público e outros órgãos públicos especializados, sem prejuízo de outros meios institucionais para solução de conflitos.

Em relação às comunicações, o PNDH III propunha a criação de marco legal regulamentando o art. 221 da Constituição Federal, 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 como advertências, multas, suspensão da programação e cassação, de acordo com a gravidade das violações praticadas.

Por pressão dos setores conservadores e donos das grandes mídias no Brasil, no Decreto 7.177, retiraram-se da redação as penalidades, multas ou suspensão de concessões, passando apenas 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.

Quanto ao Direito à Memória e a Verdade, o objetivo do PNDH III era: "Promover a apuração e o esclarecimento público das violações de Direitos Humanos praticadas no contexto da repressão política ocorrida no Brasil no período fixado pelo artigo 8º do ADCT da Constituição, a fim de efetivar o direito à memória e à verdade histórica e promover a reconciliação nacional". Em seu primeiro momento buscava identificar e sinalizar locais públicos que serviram à repressão, bem como locais onde foram ocultados corpos e restos mortais de desaparecidos políticos e visaria 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 repressão (1964-1985) e sobre a resistência popular à repressão. O PNDH III avançou ao propor legislação de abrangência nacional, porém protestos de setores das forças armadas e outros setores conservadores contra o que foi chamado de "revanchismo", fez com que fosse revisto e logo alterado, no Decreto 7.177, eliminando a referência às ações educativas e de divulgação dos

crimes cometidos durante a ditadura.

Sobre a garantia da laicidade do Estado, o projeto original objetivava: “Desenvolver mecanismos para impedir a ostentação de símbolos religiosos em estabelecimentos públicos da União”. Este item logo foi revogado.

No que se refere à garantia do respeito à livre orientação sexual e identidade de gênero, a primeira versão do Programa previa: “Apoiar projeto de lei que disponha sobre a união civil entre pessoas do mesmo sexo” e “Promover ações voltadas à garantia do direito de adoção por casais homoafetivos.” Ações programáticas também derogadas pelo Decreto 7.177 de 15 de maio de 2010.

7. Considerações

Da breve apresentação do percurso histórico das conquistas dos direitos humanos no Brasil aqui realizado, até o ano de 2010, podemos concluir que o processo de construção da nossa cidadania está longe de alcançar patamares razoáveis em termos de reconhecimento e efetivação dos direitos das pessoas, em consonância com o conteúdo contemporâneo da dignidade humana. Isto porque, no Brasil, as poucas tentativas de políticas públicas de diminuição das desigualdades têm recebido como resposta o autoritarismo e a afirmação do conservadorismo, como ficou claro no golpe jurídico-parlamentar e midiático de 2016.

O golpe cívico-militar de 1964 inaugurou o período da ditadura que somente acabou, em termos formais, em 1985 com a eleição indireta do primeiro presidente civil. A eleição direta somente aconteceria em 1989, após a promulgação da nova Constituição em 1988.

Houve euforia nos primeiros tempos, o Estado de direito formal tinha sido restaurado e chamou-se de “cidadã” à Constituição. Mas, qual tinha sido o grau de mudança do projeto hegemônico das classes dominantes? Qual era a concepção de cidadania do governo surgido das eleições? Qual era a concepção de democracia que aparecia em todos os discursos?

Perante o novo golpe conservador de 2016, que novamente não se tolerou a possibilidade da diminuição das desigualdades, podemos questionar os “quase dogmas” a que se refere Juarez Guimarães:

[...] Os quase dogmas de uma avaliação que, certamente, sustentam boa parte da ciência política acadêmica que se faz em nosso país: a de que tivemos historicamente uma experiência bem sucedida de uma transição pactuada para a democracia, na qual os custos políticos foram minimizados e as vantagens progressivas da democracia foram elevadas. (GUIMARÃES, 2012, p. 11).

A transição foi conversadora. “Havia ingenuidade no entusiasmo. Ha-

via a crença de que a democratização das instituições traria rapidamente a felicidade nacional” (CARVALHO, 2013, p. 7). As desigualdades foram mantidas, os problemas estruturais continuam sem solução ou se agravam, e quando surgem as possibilidades de melhoras elas são muito pequenas ou são interrompidas, tal como está acontecendo.

O projeto político hegemônico que sustentou o golpe em 1964 não foi superado; é o mesmo que censurou os avanços do PNDH III, o mesmo que retrotrai os direitos de setores subalternizados da população que parecia estarem consolidados, como por exemplo, o projeto de redução da maioria penal ou os entraves colocados à realização do aborto legal em caso de estupro, ou a última “reforma” trabalhista.

Temos afirmado que os direitos são parte dos processos históricos concretos e das relações sociais que neles se desenvolvem; portanto, contribuem com o surgimento, consolidação ou enfraquecimento de projetos hegemônicos ou em luta pela hegemonia. Não é possível analisar as políticas em direitos humanos desvinculadas do projeto hegemônico em curso em cada período, dado o caráter “educador” – gramscianamente falando – do direito e do Estado. Neste sentido, reiteramos que não se deve perder de vista que os direitos se constituem no campo da luta para o surgimento e a consolidação de projetos hegemônicos.

O texto original do PNDH III representava um passo importante na direção da construção de um novo projeto político, mas foi truncado.

Referências

ABRAMO, C. Uma Constituição diferente. In: SADER, E. (Org.) *Constituinte e democracia no Brasil hoje*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

BOBBIO, N. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. *Constituições do Brasil: 1822, 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967, 1969, 1988*. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-historica/constituicoes-antiores-1>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

_____. *Decreto 1.904 de 13 de maio de 1996. Institui o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH*. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/decretos1#content>>. Acesso em: 1 jun. 2016.

_____. *Decreto 4.229 de 13 de maio de 2002. Dispõe sobre o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH, instituído pelo Decreto n. 1.904 de 13 de maio de*

1996 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/decretos1#content>>. Acesso em: 1 jun. 2016.

_____. *Decreto 7.037 de 21 de dezembro de 2009. Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH 3 e dá outras providências*. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/decretos1#content>>. Acesso em: 1 jun. 2016.

_____. *Decreto 7.177 de 15 de maio de 2010. Altera o anexo do Decreto n. 7.037, de 21 de dezembro de 2009, que aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH 3*. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/decretos1#content>>. Acesso em: 1 jun. 2016.

CARVALHO, J. M. de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: civilização Brasileira, 2013.

DAGNINO, E., OLVERA, A. J., PANFICHI, A. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, E., OLVERA, A. J., PANFICHI, A. (org.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: UNICAMP, 2006.

FAORO, R. Constituinte: a verdade e o sofisma. In: SADER, E. (Org.) *Constituinte e democracia no Brasil hoje*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

GOMES, R. *Crítica da razão tupiniquim*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1984.

GUIMARÃES, J. Apresentação: A justiça de transição e os três mitos da transição conservadora. In: ABRÃO, P. – GENRO, T. *Os direitos da transição e a democracia no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

PINHEIRO, P. S. A soberania das classes populares, seus instrumentos de defesa e o processo constituinte. In: SADER, E. (Org.) *Constituinte e democracia no Brasil hoje*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

SADER, E. Constituinte, democracia e poder. In: SADER, E. (Org.) *Constituinte e democracia no Brasil hoje*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

Recebido em: 20 de fevereiro de 2018.

Aprovado em: 18 de maio de 2018.

