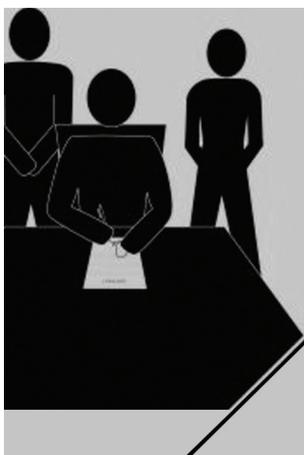


Algumas reflexões sobre o sistema de garantia de direitos*

Some reflection on the system of guarantee of rights

*Myrian Veras Baptista***

Um direito, ao contrário de carências e privilégios, não é particular e específico, mas geral e universal, seja porque é o mesmo é válido para todos os indivíduos, grupos e classes sociais, seja porque embora diferenciado é reconhecido por todos (como é caso dos chamados direitos das minorias). Marilena Chauí (2006)



Resumo: Para realizar uma reflexão sobre o sistema de garantia de direitos, este artigo toma por ponto de partida pontuar o processo secular de universalização dos direitos humanos e como essa questão foi se colocando historicamente à sociedade brasileira. Trata em seguida da especificidade de um sistema de garantia de direitos, de sua articulação em rede e de sua estruturação por eixos, que devem integrar, transversal e intersetorialmente, as organizações responsáveis por sua instituição, defesa, promoção, controle e disseminação.

Palavras-chave: Direitos humanos. Sistema de garantia de direitos. Articulação em rede.

Abstract: To reflect over the system of guarantee of rights, this article takes as its starting point the characterization of the century-long process of universalization of the human rights and the way such issue was presented to the Brazilian society historically. Then it addresses the specificity of a system

* Este artigo foi base para a aula inicial do curso A política nacional da assistência social: seu contexto e seus fundamentos, realizado na Veras Editora e Centro de Estudos, em 2011.

** Doutora em Serviço Social pela PUC-SP — São Paulo, Brasil; professora titular do Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da PUC-SP; coordenadora do núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e Adolescente do Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da PUC-SP; diretora da Veras Editora e Centro de Estudos. *E-mail:* myrianveras@gmail.com.

of guarantee of rights, its articulation through the net and its axis structure, all of them must integrate the organizations responsible for its institution, protection, promotion, control and dissemination in a transverse and cross-sector way.

Keywords: Human rights. System of guarantee of rights. Articulation through the net.

Introdução

Os direitos das pessoas, em suas relações com a sociedade, tal como os estudamos hoje, resultam de uma construção social, de conteúdo ético, resultante de um processo histórico e dinâmico de conquistas e de consolidação de espaços emancipatórios da dignidade humana.

Nesses espaços, antes de seu reconhecimento como direitos, as necessidades, os carecimentos e as aspirações já eram objeto de articulações, resistências, reivindicações e pressões. Em relação a essa processualidade, Bobbio (1992, p. 45) nos alerta que o problema da realização dos direitos do homem,

não é nem filosófico nem moral. Mas tampouco é um problema jurídico. É um problema cuja solução depende de um certo desenvolvimento da sociedade e, como tal, desafia até mesmo a Constituição mais evoluída e põe em crise até mesmo o mais perfeito mecanismo de garantia jurídica.

Esse processo secular de consolidação de direitos tem como marcos situações de profunda transformação social e política, sendo que esses avanços estão ligados, também, a pautas definidas nacionalmente ou por acordos internacionais, caudatários do campo judiciário e da sua institucionalização.

São algumas dessas situações: na Inglaterra, a Magna Carta de 1215, que limitou o poder real; a Revolução Inglesa de 1640; a instituição do *habeas corpus* em 1679; a Declaração de Direitos de 1689; nos Estados Unidos, a Declaração de Direitos de Virgínia, em 1776 e, no mesmo ano, a Declaração da Independência norte-americana; na França, a Declaração dos Direitos do Homem, no contexto da Revolução Francesa de 1789; a Revolução Russa, em 1917; na Organização das Nações Unidas — ONU, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, após a Segunda Guerra Mundial — marco do início da adoção internacional de instrumentos de proteção de direitos; a Revolução Cubana de 1950; e o Concílio Vaticano Segundo.

Na concepção moderna desses direitos, cada vez mais se evidencia seu reconhecimento não apenas como efetivação de direitos naturais, mas também como efetivação do direito instituído pelos próprios homens — o direito civil.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 introduziu no debate mundial uma concepção de direitos humanos pautada em sua universalidade e em sua indivisibilidade. Essa universalidade relaciona-se à sua abrangência, tendo como fundamento a ideia de que é a condição de pessoa o único requisito para a titularidade desses direitos, na perspectiva de que o ser humano é essencialmente moral, dotado de unicidade existencial e de dignidade. A indivisibilidade relaciona-se ao fato de que, pela primeira vez, os direitos civis e os direitos políticos compõem uma unidade interdependente com os direitos econômicos, sociais e culturais (Piovesan, 2005).

A universalização dos direitos humanos, decorrente desse processo, reflete o nível de consciência ética compartilhada pelos Estados-membros, naquele período o que irá possibilitar a formação de um sistema internacional de proteção, fixando parâmetros protetivos mínimos.

Compõem a Declaração Universal dos Direitos Humanos: direitos civis e políticos — como a liberdade de expressão, o direito de ir e vir e o direito à vida — e direitos econômicos e sociais, os quais geralmente exigem ações do Estado — a educação, a cultura, a habitação, a saúde.

Os direitos humanos no Brasil

Para compreender como a questão dos direitos humanos foi se colocando à sociedade brasileira é importante ter presente que o Brasil viveu diferentes períodos históricos. Essa diversidade foi determinando características próprias na perspectiva e na ação da sociedade em relação aos direitos.

Até os anos 1930, o Estado brasileiro voltava-se estritamente para o atendimento dos interesses das oligarquias primário-exportadoras e considerava as questões sociais que se punham à sociedade, em relação aos problemas decor-

rentes do não acesso da maior parte da população aos bens e serviços por ela produzidos, simplesmente como “um caso de polícia”, período esse em que — lançando mão de uma análise realizada por Chaui (2006) — “as diferenças e assimetrias sociais e pessoais [eram] imediatamente transformadas em desigualdades, e estas, em relação de hierarquia, mando e obediência”.

Com a crise de 1929, ocasionada, por um lado, por problemas financeiros mundiais — que culminaram com a quebra da Bolsa de Valores de Nova York — e, por outro lado, pela queda dos preços do café no mercado internacional — decorrente do aumento da oferta internacional do produto — e, ainda, pelo grande endividamento externo do Estado brasileiro, os “barões do café” tiveram seu poder político esvaziado e um novo tipo de Estado pôde ser gestado.

Nesse sentido, no decorrer da década de 1930, grandes transformações ocorreram no país, que de fundamentalmente agrícola e rural passou a ampliar seu espaço industrial e urbano, focando um possível desenvolvimento econômico a partir do incremento de sua produção por meio da ampliação e da diversificação de seu parque industrial.

Esse processo foi acelerado quando, por ocasião da Segunda Guerra Mundial, o então presidente da República, Getúlio Vargas, foi pressionado pelos Estados Unidos a assumir uma posição diante da guerra. Essa pressão deveu-se ao fato de que, além de o país representar um ponto estratégico para a defesa das Américas — com condições para se tornar uma importante base militar —, os “aliados” tinham necessidade de matérias-primas e de bens manufaturados, vitais para os esforços bélicos, os quais o Brasil estava apto a fornecer.

A entrada do Brasil na guerra possibilitou uma mudança de qualidade ao seu processo de desenvolvimento industrial. A partir da declaração oficial de guerra contra o “eixo”, o país recebeu dos Estados Unidos recursos para a implementação da Companhia Siderúrgica Nacional, de Volta Redonda — a primeira produtora de aço do país —, fundada em 1941, e para a criação da Companhia Vale do Rio Doce, em Itabira, em 1942 — que garantiria o suprimento de ferro para a nascente Companhia Siderúrgica Nacional. A implantação dessas duas empresas possibilitou o autossuprimento de matérias-primas para o desenvolvimento das indústrias de base do país.

Emergiu, então, um Estado nacional com condições efetivas para ampliar seu parque industrial. Esse Estado nacional assumiu também, como responsabilidade sua, os direitos sociais relacionados ao trabalho urbano — o que

não significou que o tema dos direitos humanos fosse incluído, como tal, na agenda dos discursos e dos debates. Por essa época, o conceito de *direitos* estava relacionado aos direitos individuais e circunscrevia-se à sua dimensão judicante.

Nesse período, conforme análise de Emir Sader (in Silveira, 2007), a história brasileira passou pelo mais extenso processo de promoção de direitos, no qual o reconhecimento, pelo Estado, dos indivíduos como cidadãos passava pelo direito de sindicalização — meio de acesso também aos direitos sociais.

Esse novo tipo de relação, que contemplava os interesses das classes médias e dos trabalhadores sindicalizados, constituiu a base de uma grande aliança social que deu sustentação aos governos a partir da década de 1930 e persistiu até 1964.

A luta pelos direitos humanos ganhou força social e política no enfrentamento à ditadura militar, que teve seu início em 1964 e se aprofundou em 1969, com o Ato Institucional n. 5. O golpe militar de 1964 abriu, na história brasileira, um período com características marcadamente diferentes: rompeu, brusca e violentamente, as alianças de classe e os consensos ideológicos vigentes; cortou, de forma drástica, os fundamentos do processo de mobilização social ascendente; rompeu as alianças com os trabalhadores, tratando-os como inimigos, considerando que suas reivindicações atentavam contra o modelo econômico assumido.

Nesse novo contexto histórico assistiu-se, de forma intensa, à violação dos direitos: os direitos políticos da população foram reprimidos sistematicamente e os direitos econômicos e sociais, expropriados. Foram reprimidos os sindicatos e presos os líderes sindicais. Os direitos de organização, de expressão e de privacidade foram avassalados, ao mesmo tempo que outros direitos passaram a ser sistematicamente violados.

Foi a partir desse momento que a discussão sobre direitos passou a ganhar a conotação que tem hoje: de direitos humanos e sociais, incorporados ao discurso democrático e, conforme foi se aprofundando a degradação das condições de convivência nas grandes metrópoles — especialmente nas suas periferias —, passou, cada vez mais, a funcionar como marco de denúncia da falta de condições de segurança individual (Sader, op. cit.).

Essa discussão ganhou espaço de destaque em comissões compostas por juristas, por pessoas ligadas às universidades e aos movimentos sociais e, pos-

teriormente, incorporou-se ao discurso democrático, obtendo espaço, inclusive, na imprensa conservadora. Nesse movimento, alguns setores foram significativos, como a Comissão Pastoral da Terra, os Centros de Defesa dos Direitos Humanos (CNBB), as Comissões de Justiça e Paz, a Ordem dos Advogados do Brasil — OAB, a Associação Brasileira de Imprensa — ABI, as novas lideranças sindicais e entidades estudantis.

Em relação a esse período, Viola (2006) aponta a importância do movimento social, o qual empenhou-se na formação de grupos e de indivíduos no sentido de — a partir de uma análise do universo político, apoiada em uma profunda dimensão ética — torná-los capazes de orientar sua ação cidadã para a recusa intransigente de qualquer forma de arbítrio. Essa formação estava relacionada ao direito a ter direitos e ao direito do exercício de uma cidadania participativa.

Quando, na virada dos anos 1970 para os anos 1980, o ciclo expansivo da economia perdeu força e o regime militar desgastou-se, o país entrou em um período que se caracterizou pela transição democrática. O marco mais significativo dessa transição foi a instalação de uma Assembleia Nacional Constituinte, que propiciou grande mobilização popular: a sociedade brasileira ansiava por uma Constituição que levasse à superação das leis do regime de arbítrio e direcionasse o país para a democracia e para o estado de direito.

À Assembleia Nacional Constituinte coube a definição da natureza da Constituição que responderia àquele momento que vivia a sociedade: se uma Constituição que fosse *instrumento formal de governo*,¹ que garantisse o *status quo*, que definisse competências e que regulasse procedimentos, sem se dedicar aos conteúdos sociais ou econômicos; ou uma *Constituição dirigente*,² que

1. Subjacente à tese da Constituição como mero “instrumento de governo” está o liberalismo e sua concepção de separação absoluta entre o Estado e a sociedade, com a defesa do Estado mínimo, competente apenas para organizar o procedimento de tomada de decisões políticas.

2. Subjacente à tese da Constituição dirigente está o princípio de que a Carta Magna não é só uma garantia do existente, mas também um programa para o futuro (Bercovici, 1999, p. 36). Regula uma ordem histórica concreta, e sua definição só pode ser obtida a partir de sua inserção e função na realidade histórica. Para Bercovici (op. cit., p. 36) “A base do Estado Social é a igualdade na liberdade e a garantia do exercício dessa liberdade. Nessa perspectiva, o Estado não se limita mais a promover a igualdade formal, a igualdade jurídica. A igualdade procurada é a igualdade material, não mais perante a lei, mas por meio da lei. A igualdade não limita a liberdade. O que o Estado garante é a igualdade de oportunidades, o que implica a liberdade, justificando a intervenção estatal”.

estabelecesse valores e princípios, definisse fins para o Estado e para a sociedade e que servisse de parâmetro para as políticas públicas governamentais.

A Constituição brasileira de 1988

A Constituição brasileira de 1988 — a “Constituição Cidadã” no dizer de Ulisses Guimarães — é uma *Constituição dirigente*. Define, por meio de normas constitucionais programáticas, fins e programas de ação futura para a melhoria das condições sociais e econômicas da população. A intensa participação popular no decorrer de sua construção criou condições para que o Brasil tivesse uma Constituição democrática e comprometida com a supremacia do direito e a promoção da justiça. A partir dela, o Estado brasileiro passou a ter o dever jurídico-constitucional de realizar a justiça social. Nas palavras de Marilena Chaui (2006) este avanço é fruto da “atividade democrática social [que] realiza-se como um contrapoder social que determina, dirige, controla e modifica a ação estatal e o poder dos governantes... com a criação de direitos reais, a ampliação de direitos existentes e a criação de novos direitos”.

Os constituintes de 1988 consignaram no texto da Constituição os direitos fundamentais da pessoa humana e previram os meios para garanti-los, fixando responsabilidades. Definiram, no seu art. 1º, os fundamentos que constituem o seu eixo em relação aos direitos individuais e coletivos, entre os quais a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre-iniciativa e o pluralismo político. E, em seu art. 3º, definiram como objetivos fundamentais do Estado: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização; a redução das desigualdades sociais e regionais; a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

No art. 6º os constituintes expressaram o que deve ser entendido como direitos sociais: a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados. Desses direitos, a saúde, a previdência e a assistência social compõem, por força do art. 194, um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, denominado seguridade social. Nesse artigo, em Parágrafo Único, está prevista sua organização, de forma a garantir a universalização

dade da cobertura e do atendimento, no sentido de assegurá-los — como direito de todos e dever do Estado àqueles relativos à educação, à saúde — e — a quem deles necessitar, independente de contribuição à previdência social, àqueles relativos à Assistência Social.

O reconhecimento constitucional desses direitos legitima que aqueles que se sintam impossibilitados de acesso reivindiquem a sua garantia — esse aspecto é especialmente importante em nosso país, porque grande parte de nossa população está abaixo da linha da pobreza, não dispondo de recursos para pagar pelos cuidados de saúde e de educação. Este reconhecimento cria também a possibilidade de intervenção da Justiça no sentido de obrigar a implementação das ações definidas constitucionalmente e de responsabilizar o agente ou a autoridade pública a quem essa omissão lesiva é atribuída.

O maior problema da Constituição de 1988 tem sido a sua concretização, embora não lhe faltem meios jurídicos. A sociedade não reclama por mais direitos, mas por garantias de sua implementação: a prática política e o contexto social têm favorecido uma concretização restrita e excludente dos seus dispositivos.

No que diz respeito à prática política, por vezes a eficácia do projeto constitucional tem tido sua consolidação limitada, por um lado, por sua dependência da vontade dos detentores do poder político e, por outro, pelo comprometimento de sua efetividade quando a busca de seu alcance sobrecarrega o Estado e, assim, impede-o de cumprir certos propósitos.

No que diz respeito ao contexto social, não podemos esquecer que a Constituição de 1988 foi definida em um período em que o mundo vivia (como vive até hoje) a hegemonia neoliberal, cuja ideologia é expropriadora dos direitos sociais e joga na competição selvagem do mercado o destino de milhões de pessoas. As reformas econômicas, postas em prática em função desse projeto internacional de desenvolvimento econômico, ampliaram ainda mais as diferenças, colocaram em risco o padrão mínimo de proteção e de garantias de direitos sociais em todo o mundo.

Nos anos seguintes à promulgação da Constituição convivemos com pressões, nacionais e internacionais, para implementação no país das ideias neoliberais. Propugnava-se pelo afastamento do Estado das questões sociais, disseminando ideias relacionadas à tese do Estado mínimo, que pressupõe um deslocamento das atribuições do Estado perante a economia e a sociedade: o

Estado desresponsabiliza-se da reprodução da força de trabalho, via políticas sociais, mas não deixa de intervir na economia, apenas

muda o seu enfoque, anteriormente centrado nas funções fim (crescimento e distribuição da renda, prioridades do modelo nacional desenvolvimentista) para as funções meio (estabilização fiscal e monetária, prioridades da economia globalizada). [...] No Brasil, a aplicação deste receituário teve início no governo Collor (1990-1992) e consolidou-se no governo Cardoso (1995-1998), dominando toda a década de 1990. (Braga, 2003, p. 345)

Nesse contexto, historicamente, verificaram-se impasses que interferiram na processualidade e nas inter-relações entre as instituições que desenvolvem ações que têm por objetivo a garantia dos direitos, tornando importante que se pensasse em estruturar algo que configurasse um sistema de garantia de direitos.

A especificidade de um sistema de garantia do direitos e de sua articulação em rede

A garantia de direitos, no âmbito de nossa sociedade, é de responsabilidade de diferentes instituições que atuam de acordo com suas competências: as instituições legislativas nos diferentes níveis governamentais; as instituições ligadas ao sistema de justiça — a promotoria, o Judiciário, a defensoria pública, o conselho tutelar — aquelas responsáveis pelas políticas e pelo conjunto de serviços e programas de atendimento direto (organizações governamentais e não governamentais) nas áreas de educação, saúde, trabalho, esportes, lazer, cultura, assistência social; aquelas que, representando a sociedade, são responsáveis pela formulação de políticas e pelo controle das ações do poder público; e, ainda, aquelas que têm a possibilidade de disseminar direitos fazendo chegar a diferentes espaços da sociedade o conhecimento e a discussão sobre os mesmos: a mídia (escrita, falada e televisiva), o cinema e os diversificados espaços de apreensão e de discussão de saberes, como as unidades de ensino (infantil, fundamental, médio, superior, pós-graduado) e de conhecimento e crítica (seminários, congressos, encontros, grupos de trabalho).

No entanto, essas ações têm sido historicamente localizadas e fragmentadas, não compondo um projeto comum que permita a efetividade de sua abrangência e maior eficácia no alcance dos principais objetivos por elas buscados.

Uma superação mais efetiva das questões postas acima, tem sido pensada tomando por base a construção de um projeto político amplo que possibilitaria a estruturação de um sistema de garantias, cujo objetivo seria viabilizar o desenvolvimento de ações integradas.

O argumento é que a ação objetivando a garantia de direitos — dada a incompletude do âmbito das instituições para enfrentamento da complexidade das questões a serem enfrentadas — demanda uma intervenção concorrente de diferentes setores, nas diversas instâncias da sociedade e do poder estatal. A efetividade e a eficácia dessa intervenção dependem de sua dinâmica, que, por mais complexa que seja sua arquitetura, não pode deixar de realizar uma articulação lógica intersetorial, interinstitucional, intersecretarial e, por vezes, intermunicipal. Essa articulação deve levar à composição de um todo organizado e relativamente estável, norteado por suas finalidades. Esse tipo de organização configura um sistema, que se expande em subsistemas, os quais, por sua vez, ampliam-se em outros subsistemas de menor dimensão, cada qual com suas especificidades.

Um princípio norteador da construção de um sistema de garantia de direitos é a sua transversalidade. Seus diferentes aspectos são mutuamente relacionados, e as reflexões, os debates e as propostas de ações no sentido de garanti-los apenas alcançarão a eficácia pretendida se forem abordados integralmente de forma a fortalecer as iniciativas das suas diferentes dimensões.

A organização e as conexões desse sistema complexo supõem, portanto, articulações intersetoriais, interinstâncias estatais, interinstitucionais e inter-regionais. Supõem também ausência de acumulação de funções — o que exige uma definição clara dos papéis dos diversos atores sociais, situando-os em eixos estratégicos e inter-relacionados; integralidade da ação, conjugando transversal e intersetorialmente as normativas legais, as políticas e as práticas, sem conformar políticas ou práticas setoriais independentes.

Em síntese, na perspectiva de sistema, a organização das ações governamentais e da sociedade, face a determinada questão-foco, precisa ser concebida e articulada como uma totalidade complexa, composta por uma trama sociopolítico operativa: um sistema que agrega conjuntos de sistemas espacial e setorialmente diferenciados.

É importante assinalar que, sendo o sistema um constructo de natureza institucional com estrutura e processos formalizados, no nível das relações

necessárias para a integração das ações diretas, existe a necessidade da tecitura de uma rede relacional intencionalmente articulada entre os sujeitos que operam as ações nas diferentes instâncias e instituições desse sistema.

A articulação dessa rede relacional apoia-se na clareza dos profissionais nela participantes, de que nenhuma de suas instituições pode alcançar seus objetivos sem a contribuição e o alcance de propósitos das outras.

Nessa perspectiva, essa rede deve ser tecida na própria dinâmica das relações entre as organizações cujos atos, face à garantia dos direitos, passam a ser interdependentes, tendo em vista a potencialização dos recursos para alcance desse objetivo.

Existem modalidades diversas de rede. Temos a rede construída para integração de serviços de diferentes instituições objetivando a realização de atendimentos de situações específicas, as redes familiares e as redes de vizinhança que, na maioria das vezes, responsabilizam-se por cuidados e dão suporte aos sujeitos para o enfrentamento das vicissitudes cotidianas. Na operação em rede, o que define a qualidade das relações vai além da organização e do intercâmbio de serviços: tem que contar com a disposição dos participantes de atuarem integradamente tendo em vista o objetivo comum.

Nessa ação integrada é preciso ter clareza de que existe uma *assimetria* dinâmica, em razão da especificidade das responsabilidades das diferentes instituições participantes. É essa assimetria que determina a hegemonia no direcionamento das ações a serem realizadas: é a questão considerada eixo de cada um dos diferentes momentos da atuação que irá definir a instituição (ou o profissional) que deverá ser responsável pela unidade desse direcionamento.

Para que essa dinâmica ocorra sem conflitos, há que se criar espaços de debate sobre sua importância no processo, no sentido de construir um acordo programático compartilhado por todos, definido em termos de tempo, de espaço e de procedimentos.

A estruturação de um sistema de garantia de direitos

A ideia de estruturação de um sistema de garantia de direitos, na área da crianças e do adolescente, foi evocada pela primeira vez por Wanderlino No-

gueira³ no III Encontro Nacional da Rede de Centros de Defesa, realizado em Recife em outubro de 1992.

Para Nogueira, a estruturação desse sistema objetivava acentuar a especificidade da política de garantia de direitos de crianças e adolescentes dentro do campo geral das políticas de Estado, reforçando seu papel no conjunto de ações estratégicas de “advocacia de interesses de grupos vulnerabilizados”.

Essa estruturação não contemplaria uma política setorial apartada, mas iria ressaltar a perspectiva de integralidade da ação, que deveria cortar transversal e intersetorialmente todas as políticas públicas, incluindo nesse sistema o campo da “administração da justiça”, ao lado do campo das “políticas de atendimento”.

Para a implementação do sistema evidenciava-se a necessidade de repensar as ações e as inter-relações institucionais relacionadas às diversas situações em que crianças e adolescentes necessitam de proteção, de forma a garantir direitos, definindo mais claramente os papéis dos diversos atores sociais responsáveis pela operacionalização do Estatuto da Criança e do Adolescente e da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, situando-os em eixos estratégicos e inter-relacionados. Evidenciava-se também a necessidade de fortalecer o controle externo e difuso da sociedade civil sobre todo esse sistema.

No ano 1995, para apoiar a formação de operadores do sistema, em Recife, o Centro Dom Helder Câmara — CEDHC iniciou um programa de capacitação e treinamento de pessoal na área dos direitos. Em 1999, publicou um livro, intitulado *Sistema de garantia de direitos: um caminho para a proteção integral*.

Nessa mesma perspectiva, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente — Conanda, em deliberação conjunta, assinaram, em abril de 2006, a Resolução de n. 113, que dispõe sobre parâmetros para a institucionalização e o fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, com a competência de

promover, defender e controlar a efetivação dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, coletivos e difusos, em sua integralidade, em favor de todas as crianças e adolescentes, de modo que sejam reconhecidos e respeitados como sujeitos de direitos e pessoas em condição peculiar de desenvolvimento; colocando-os a salvo

3. Informações encontradas na dissertação de mestrado de Enza B. C. Mattar (2003).

de ameaças e violações a quaisquer de seus direitos, e garantindo a apuração e reparação dessas ameaças e violações.

Para efetivar sua competência, o sistema assumiria por tarefa enfrentar os níveis de desigualdades e iniquidades, que se manifestam nas discriminações, explorações e violências, baseadas em razões de classe social, gênero, raça/etnia, orientação sexual, deficiência e localidade geográfica — que dificultam significativamente a realização plena dos direitos humanos. Teria por mecanismos estratégicos: I — judiciais e extrajudiciais de exigibilidade de direitos; II — financiamento público de atividades de órgãos públicos e entidades sociais de atendimento de direitos; III — formação de operadores do sistema; IV — gerenciamento de dados e informações; V — monitoramento e avaliação das ações públicas de garantia de direitos; e VI — mobilização social em favor dessa garantia.

Nesta Resolução, a configuração do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente se estrutura a partir da articulação e integração em rede das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, a partir de três eixos estratégicos de ação na área dos direitos humanos: I — da defesa; II — da promoção; e III — do controle de sua efetivação.

A partir de uma reflexão sobre a dimensão da dinâmica histórica do Sistema de Garantia de Direitos, tendo por referência os processos permanentes de mudança que incidem sobre as relações de sociedade, pode-se perceber que são muitos os espaços que precisam ser engajados para a garantia de direitos. Nesse sentido, percebe-se também que os eixos a ser articulados devem ir além daqueles propostos; há necessidade de contemplar também os eixos específicos de instituição do direito e de sua disseminação. Desta forma, o sistema de garantia de direitos teria que contemplar, na sua configuração, cinco eixos: I — da instituição do direito; II — da sua defesa; III — da sua promoção; IV — do controle de sua efetivação; e V — de sua disseminação (que seria responsável pela última estratégia referida na deliberação: a mobilização social em favor da garantia de direitos).

I – O eixo da instituição do direito

Este eixo diz respeito à instância na qual o “direito legal” é instituído e onde é estabelecido o sistema normativo, configurado pelas leis e regras que

norteiam as relações da sociedade — sejam elas constitucionais, complementares e ordinárias, sejam resoluções em decretos legislativos —, cuja função é de responsabilidade do Poder Legislativo.

Na medida em que a instituição dessas leis e regras é determinada pelos processos permanentes de mudança que incidem sobre as relações de sociedade (portanto, têm uma dinâmica permanente), as etapas a ser percorridas para garantir *direitos básicos* devem ir além da garantia do instituído: há necessidade de contemplar também o momento específico da *instituição do direito*, quando o mesmo é “atualizado”, o que pode ocorrer tanto no sentido do avanço, quanto do retrocesso.

No Estado representativo moderno, no qual se inclui o brasileiro, a participação da sociedade na instituição do “direito legal” — na elaboração da Constituição e das leis — se realiza através de seus representantes, indicados pelo voto por meio de eleição direta.

No Brasil, a função legislativa é de competência do Estado em suas diferentes instâncias. No nível da União, ela é exercida pelo Congresso Nacional (composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal), ao qual cabe legislar sobre todas as questões de interesse e competência nacional. É à Câmara dos Deputados que cabem os primeiros passos da ação legislativa. É perante ela que o presidente da República, o Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça e os cidadãos promovem a iniciativa das leis, conforme os artigos 61, § 2º,⁴ e 64.⁵ Em nível estadual, os órgãos legislativos são as Assembleias Legislativas, compostas pelos deputados estaduais. Nos municípios, o Poder Legislativo é exercido pelas Câmaras Municipais, compostas pelos vereadores.

Em cada uma dessas Câmaras funcionam comissões parlamentares, as quais são geralmente constituídas de números restritos de membros, que são encarregados de estudar e examinar as proposições legislativas e apresentar

4. Conforme artigo 61, § 2º, da Constituição Federal, “a iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles”.

5. Conforme artigo 64 da Constituição Federal, “a discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados”.

pareceres. Essas comissões poderão, ainda, discutir e votar projetos de lei que, de acordo com o regimento, dispensam essa competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da casa.

Nesse sentido, sendo o espaço dos órgãos legislativos o principal fórum para deliberar, debater e aprovar leis em uma democracia representativa, a inclusão dessa instância no Sistema de Garantia de Direitos teria por objetivo a harmonização das propostas legislativas com os propósitos dos demais parceiros do sistema e com as expectativas da sociedade em relação aos direitos humanos.

Para essa harmonização, esses representantes da vontade popular precisam conhecer muito bem as questões em debate e as expectativas da sociedade e de seus parceiros sobre elas, o que pode ser alcançado pela efetivação de uma interlocução dinâmica e integrada com os demais componentes do sistema, objetivando interesses comuns.

II – O eixo da defesa do direito

Este eixo caracteriza-se por ser a via do acesso à justiça, ou seja, de acesso às instâncias públicas e aos mecanismos jurídicos de proteção legal dos direitos humanos instituídos — gerais e especiais —, tendo por responsabilidade assegurar, em concreto, a sua impositividade e exigibilidade.⁶ Nele, são realizadas atividades jurisdicionais — organizacionais, processuais e procedimentais — no sentido de assegurar a efetividade e a eficácia da garantia de direitos.

Situam-se nesse eixo as ações judiciais realizadas nas Varas da Infância e da Juventude; nas Varas Criminais especializadas; nos Tribunais do Júri; nas Comissões Judiciais de Adoção; nos Tribunais de Justiça; nas Corregedorias Gerais de Justiça, das Coordenadorias da Infância e da Juventude dos Tribunais de Justiça. Nele situam-se também as ações público-ministeriais, de responsabilidade das Promotorias de Justiça, dos Centros de Apoio Operacional, das

6. O Estatuto da Criança e do Adolescente assegura o acesso à justiça a todas as crianças e adolescentes quando ameaçados ou quando têm violados seus direitos. Assegura o acesso à Defensoria Pública, ao Ministério Público e ao Poder Judiciário (art.141); o acesso à Polícia Judiciária e Técnica e aos demais órgãos públicos e entidades sociais de defesa de direitos (p. ex.: Ordem dos Advogados do Brasil, órgãos de assistência judiciária, Centros de Defesa) e aos Conselhos Tutelares.

Procuradorias de Justiça, das Procuradorias Gerais de Justiça, das Corregedorias Gerais do Ministério Público. Compõem ainda esse eixo as ações das defensorias públicas, dos serviços de assessoramento jurídico e de assistência judiciária, da Advocacia Geral da União, das Procuradorias Gerais dos Estados. Fazem parte também desse eixo, as Ouvidorias e a Polícia Civil Judiciária — inclusive a Polícia Técnica e a Polícia Militar. No âmbito da sociedade civil, participam do eixo da defesa de direitos os conselhos tutelares, as entidades sociais de defesa de direitos humanos incumbidas de prestar proteção jurídico-social.

Nogueira⁷ aponta como peculiaridade dessa proteção jurídico-social sua possibilidade de recurso a mecanismos jurídicos, administrativos e jurisdicionais, que lhe permitam responsabilizar os autores de lesão ao direito e de desrespeito às liberdades e restaurar aos lesados o gozo pleno de seus direitos e de suas liberdades. Aponta também seu compromisso com o reordenamento institucional do Estado, para conformar suas “unidades organizatórias” de forma a adequá-las ao novo paradigma do direito. Considera que não adianta um direito bem enunciado se a sua organização política e seus procedimentos/processos não forem institucionalizados de forma democrática.

III – O eixo da promoção do direito

Esse eixo se situa no campo da formulação e operação das políticas sociais, onde são criadas as condições materiais para que a liberdade, a integridade e a dignidade sejam respeitadas e as necessidades básicas atendidas.

Nesse eixo são operadas ações que têm como base diagnósticos situacionais e institucionais e diretrizes gerais que se efetivam, principalmente, com a criação, implementação e qualificação/fortalecimento de serviços/atividades; de programas/projetos, específicos e próprios; e de políticas sociais em geral. Essas ações são operadas por entidades de atendimento, governamentais e não governamentais.

A consolidação desse eixo se dá por meio do desenvolvimento de uma política de atendimento, que integra o âmbito maior da política de promoção e de proteção dos direitos humanos. É uma política especializada, a qual de-

7. De acordo com Mattar, *op. cit.*

verá desenvolver-se, estrategicamente, de maneira transversal e intersetorial, articulando todas as políticas sociais (infraestruturantes, institucionais, econômicas e sociais) e integrando suas ações em favor da garantia daqueles direitos.

Nessa descentralização política e administrativa das ações, a coordenação nacional e a edição das normas gerais coube à esfera federal, e a coordenação e a operação de seus respectivos programas, às esferas estaduais, distrital e municipais, bem como às entidades sociais. Foram também abertos espaços para que a população participe na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis, por meio de organizações representativas.

IV – O eixo do controle do direito

O controle social do direito é campo preferencial e peculiar das organizações representativas da população, isto é, da sociedade civil organizada para o exercício desse controle, principalmente por meio de instâncias não institucionais de articulação (fóruns, frentes, pactos etc.) e de construção de alianças entre organizações sociais.

Além das organizações da sociedade civil, esse eixo opera também a partir de instâncias públicas colegiadas próprias, em que, na maior parte das vezes, é assegurada a paridade da participação de órgãos governamentais e de entidades sociais, tais como os conselhos de direitos, os conselhos setoriais de formulação e controle de políticas públicas, os órgãos e poderes de controle interno e externo de fiscalização contábil, financeira e orçamentária.⁸

É nesse eixo que as organizações da sociedade podem exercer sua função seminal, que as capacita e legitima para a sua inserção institucional nos outros eixos estratégicos e as tornam imprescindíveis para a construção de uma democracia social. A qualificação dessas organizações, elemento primordial para o exercício do controle social, relaciona-se diretamente com o crescimento do nível de competência científica, técnica e política daqueles que a compõem.

Wanderlino Nogueira⁹ afirma que a inserção da sociedade civil no eixo do controle externo e difuso, por meio de suas organizações representativas, é

8. Definidos nos artigos 70, 71, 72, 73, 74 e 75 da Constituição Federal.

9. De acordo com a obra já citada, de autoria de Enza B. C. Mattar.

absolutamente necessária para garantir a organicidade e a legitimidade do sistema, bem como para o exercício de qualquer atividade de defesa de direitos.

V – O eixo da disseminação do direito

No contexto do Sistema de Garantia de Direitos, o eixo da disseminação do direito — que objetiva preparar a sociedade como um todo para vivenciar a cidadania e, especificamente, discutir, contextualizar, em uma perspectiva crítica, a garantia desses direitos — está ensaiando ainda seus primeiros passos.

No entanto, esse eixo é de importância fundamental por deter as condições necessárias para operar atividades de formação continuada tendo em vista a construção de uma cultura de cidadania, na qual a exigibilidade e o respeito aos direitos humanos sejam princípios fundamentais.

A inclusão de mais esse eixo poderá constituir-se em uma estratégia primordial, por um lado, para difundir uma cultura de promoção, defesa e garantia de direitos e, por outro, para mobilizar a sociedade em favor da efetivação desses direitos em parceria com os demais eixos do sistema, de modo articulado, integral e integrado. Poderá viabilizar também um enfrentamento positivo de muitas das dificuldades que se colocam para a materialização de propostas inovadoras, já experimentadas em outros espaços nacionais (ou mesmo internacionais), fornecendo condições para a construção de argumentos favoráveis à superação de conservadorismos na subjetividade da sociedade brasileira.

Devem participar desse eixo os diferentes meios de comunicação e de formação: as instituições educativas em seus níveis, primário, secundário, técnico, universitário (graduação e pós-graduação, estrito e *lato sensu*); os órgãos de divulgação — imprensa, rádio, televisão; o cinema e demais meios de comunicação (internet, espaços de encontro e discussão e outros).

Essas instituições detêm as ferramentas mais eficazes para a (re)construção do olhar sobre os direitos no contexto da sociedade, de modo que os mesmos sejam reconhecidos e respeitados.

Os profissionais que atuam nas instituições que disseminam ideias e saberes devem, portanto, ser considerados atores estratégicos que ocupam espaços onde a circulação e a estruturação de significados constituem um terreno sólido para forjar representações e práticas garantidoras de direitos humanos.

Todo processo de disseminação de saberes é um ato político: há sempre uma posição a partir da qual aquele saber é disseminado, uma vez que busca modificar modos de pensar, sentir e atuar. A proposta é que a disseminação do saber orientado para a garantia de direitos seja realizado por instituições e pessoas que conheçam bem as questões a ela relacionadas, bem como a cultura e a linguagem que impregnam seu enfrentamento, de forma a assegurar a qualidade dos instrumentos, das mensagens e da metodologia de atuação.

O alcance máximo da disseminação de um saber se dá quando ele se converte em cultura, o que significa que se torna um modo de pensar, sentir e atuar no cotidiano. Isto tem possibilidade de ocorrer quando as instituições têm clareza teórica e ética em relação à informação que disseminam.

São as *instituições educativas* que configuram os espaços preferenciais para a formação de sujeitos-cidadãos que conheçam direitos e deveres — seus e dos demais — e que saibam respeitá-los e reivindicá-los. Tendo como princípio básico a construção coletiva de uma educação voltada para a cidadania, os educadores podem trazer para as escolas a discussão crítica e contextualizada das questões da criança, da adolescência, das relações sociais, na escola, na sociedade, em sua região, em seu município, em seu bairro.

A Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, em 1989, já apresentava como uma de suas metas o reconhecimento, pelos Estados-membros, de que a educação deveria ser dirigida no sentido “de imbuir na criança o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais” (art. 29, 1b).

Outro espaço importante para a disseminação de direitos são os meios de comunicação — imprensa, rádio, televisão, cinema, internet e outros —, os quais são responsáveis por boa parte das internalizações de comportamentos.

Sua influência varia de acordo com as suas próprias características em relação ao público a que se destina: em uma sociedade como a brasileira, com pouca tradição de leitura, a palavra impressa (jornais, revistas) tem menor influência do que a palavra e a imagem que chegam às pessoas pelo rádio e pela televisão. Deve-se ainda assinalar a importância adquirida hoje pela internet, por sua penetração em todas as camadas sociais, o que vem provocando a expansão dos espaços de formação de opinião.

Esses meios de comunicação exercem forte influência (que pode ser positiva ou negativa) sobre os sentimentos, os conceitos, os costumes e as práticas dos cidadãos. Há necessidade de a sociedade promover uma reflexão

mais profunda sobre sua força na definição dos valores da sociedade, no sentido de exigir a garantia de seu maior engajamento em um projeto ético e político de construção social, valorizador dos direitos humanos.

Terminamos este texto, assim como começamos, com Marilena Chaui (op. cit.), que nos alerta que “o maior problema da democracia numa sociedade de classes é o da manutenção de seus princípios — igualdade e liberdade — sob os efeitos da desigualdade real”. O enfrentamento dessas dificuldades se fará com a conciliação desses princípios com o princípio da legitimidade do conflito e com a introdução da ideia de que, graças aos direitos, “os desiguais conquistam a igualdade, entrando no espaço político para reivindicar a participação nos direitos existentes e sobretudo para criar novos direitos. Estes são novos não simplesmente porque não existiam anteriormente, mas porque são diferentes daqueles que existem, uma vez que fazem surgir, como cidadãos, novos sujeitos políticos que os afirmaram e os fizeram ser reconhecidos por toda a sociedade”.

Recebido em 1º/8/2011 ■ Aprovado em 28/11/2011

Referências bibliográficas

BERCOVICI, Gilberto. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 36, n. 142, p. 35-51. abr./jun. 1999.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRAGA, Roberto. Globalização e transformações territoriais no Brasil: comentários sobre a ação do estado e a distribuição da renda na década de 1990. *Geografia*, Rio Claro, v. 28, n. 3, p. 345-362. set./dez. 2003.

CENTRO DOM ELDER CÂMARA DE ESTUDOS E AÇÃO SOCIAL. CENDHEC. *Sistema de Garantia de Direitos: um caminho para a proteção integral*. Recife: CENDHEC, 1999.

CHAU, Marilena. Direitos humanos e educação. In: Congresso sobre Direitos Humanos — Brasília, 8/2006. Disponível em: <<http://www.pdfbooksdownloads.com/marilena-chau.html>>. Acesso em: 20 abr. 2011.

MATTAR, Enza. *A violência doméstica realizada contra crianças e adolescentes: o reordenamento institucional na perspectiva da defesa dos direitos*. Dissertação (Mestrado) — Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2003.

PIOVESAN, Flávia. Ações afirmativas da perspectiva dos direitos humanos. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 35, n. 124, jan./abr. 2005.

SADER, Emir. Contexto histórico e educação em direitos humanos no Brasil: da ditadura à atualidade. In: SILVEIRA, Rosa Maria Godoy et al. *Educação em direitos humanos: fundamentos teórico-metodológico*. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 2007. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/dados/livros/edh/br/fundamentos/index.htm>>. Acesso em: 22 abr. 2011.

SILVEIRA, Rosa Maria Godoy et al. *Educação em direitos humanos: fundamentos teórico-metodológico*. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 2007. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/dados/livros/edh/br/fundamentos/index.htm>>. Acesso em: 22 abr. 2011.

SYMONIDES, Janusz. *Direitos humanos: novas dimensões e desafios*. Brasília: Unesco Brasil, Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2003.

VIOLA, Solon Eduardo Annes. Direitos humanos no Brasil: abrindo portas sob neblina. In: SILVEIRA, Rosa Maria Godoy et al. *Educação em direitos humanos: fundamentos teórico-metodológico*. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 2006. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/dados/livros/edh/br/fundamentos/index.htm>>. Acesso em: 22 abr. 2011.