

HISTÓRIA E DESVENTURA: O 3º PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

SÉRGIO ADORNO

RESUMO

Desde a Constituição de 1988 — a assim chamada “constituição cidadã” — os direitos humanos foram assumidos como política de Estado no Brasil. As reações à versão mais recente do Programa Nacional de Direitos Humanos — ampliação e aprofundamento das anteriores — no entanto, procuraram associá-lo a um instrumento de revanche ou de violação do Estado de direito: censura, intervenção estatal. O artigo refaz o histórico da questão no Brasil e analisa o programa e sua repercussão.

PALAVRAS-CHAVE: *3º Programa Nacional de Direitos Humanos; direitos humanos; redemocratização; Constituição de 1988.*

ABSTRACT

Since the 1988 Brazilian Constitution — the so-called “citizen’s constitution” — human rights were considered a mandatory State policy. The reactions to the latest version of the National Human Rights Program — which developed from the earlier versions — have sought, though, to associate it to a sort of revenge from left-leaning sectors of government and society, or to a violation of the rule of law: censorship, state intervention. The article retraces the Program’s history of this issue in Brazil and analysis its proposals and the reaction to it.

KEYWORDS: *3º National Human Rights Program; human rights; re-democratization; 1988 Constitution.*

Lançado em dezembro de 2009 por força do Decreto 7.037, o III Programa Nacional de Direitos Humanos — PNDH-3, o primeiro elaborado pelo governo Lula (2003-2010), suscitou duras reações de alguns segmentos da sociedade brasileira. Certamente, como nas edições anteriores, ambas durante o governo FHC (1994-2002), o assunto teria merecido discreta atenção da mídia impressa e eletrônica não fossem as polêmicas que provocou. As duras críticas colocaram novamente em evidência termos de debate que pareciam superados. Durante a transição para a democracia no Brasil (1979-1988) e por quase duas décadas, temas de direitos humanos suscitavam reações depreciativas, freqüentemente associados, pela opinião pública, à defesa dos direitos de bandidos, à utopia de militantes que imaginavam uma sociedade despida de violência e de graves violações de direitos humanos ou ainda à sede de vingança por parte de quem havia sido perseguido pela ditadura militar. Desde a promulgação da Constitui-

ção de 1988, muito se fez pelo avanço dos direitos humanos nas esferas dos governos federal e estaduais. Pouco a pouco, direitos humanos entraram definitivamente para a agenda política nacional. Comparado às edições anteriores, o PNDH-3 situa-se na linha evolutiva das idéias e dos programas governamentais que apontam antes continuidades do que rupturas entre os governos FHC e Lula. Além do mais, todos os Programas buscaram mover-se dentro dos marcos constitucionais, ainda que algumas iniciativas estivessem sujeitas à interpretação desses preceitos.

Que as polêmicas surgissem já era esperado. Não poderia ser diferente, dada a amplitude e a abrangência das iniciativas, dos programas e das medidas adotadas, muitas das quais reclamando, em pleno ano eleitoral, edição de leis e regulamentos para sua execução. As tradicionais dificuldades para aprovação de projetos de lei — morosidade, excesso de trâmites burocráticos, contingências conjunturais, leque de apoio partidário etc. — tendem a se tornar mais acentuadas, em parte porque o congresso acaba refém das agendas eleitorais e das expectativas dos resultados das urnas. Nada disso é surpreendente, exceto por alguns de seus aspectos. Primeiramente, o fato de que as reações tenham ressuscitado suas expressões mais conservadoras e simplórias, justamente do tipo que se suspeitava superado — mais propriamente, o embate dicotômico, simplificador, entre defensores e críticos dos direitos humanos. Em segundo lugar, o Programa trata de questões com as quais o PT — o partido no governo — tem larga afinidade. Não seria equivocado dizer que esta agremiação partidária também ganhou projeção política nacional em torno da mobilização e da defesa de direitos humanos. O PNDH-3 esteve, assim, desde sua concepção, identificado com essa face do PT, representada principalmente pela figura do ministro Paulo Vannuchi, ex-presos político e homem público reconhecido tanto por suas ações governamentais neste campo político quanto por suas virtudes como articulador de alianças suprapartidárias, sempre em nome de avanços e progressos no âmbito dos direitos humanos.

A despeito desse patrimônio, e de sua larga aprovação popular, o governo Lula hesitou diante das críticas e realizou alterações no Programa original para apaziguar setores exaltados do governo, em especial o segmento de defesa, ancorado nas forças armadas. O mais surpreendente foi o silêncio dos intelectuais de esquerda, principalmente os identificados publicamente com o PT. Por razões as mais diversas, poucos saíram à defesa do Programa e de suas teses. Houve, é certo, quem se manifestou através de *blogs* e abaixo-assinados circulantes em *sites* da internet. Salvo exceções, textos densos e copiosamente argumentados, como ocorrera com frequência em passado recente, não compareceram no espaço público proporcionado pela mídia impressa

e eletrônica — dominado, aliás, pelas críticas. O ministro Vannuchi ficou praticamente desprovido de apoio, o que teria suscitado rumores de sua demissão no auge das polêmicas.

Mas por que tanta polêmica, se o PNDH-3 não é tão diferente de seus antecessores? Quais hipóteses podem explicar as reações e as resistências?

HISTÓRICO

À primeira vista, a leitura de notícias, opiniões, reportagens, entrevistas e editoriais que se disseminaram pela mídia impressa desde dezembro de 2009 até meados do mês de fevereiro de 2010 parece sugerir que o PNDH-3 é uma criação do governo Lula, razão por que teria incorporado não apenas reivindicações históricas de seu partido como também assimilado seus traços ideológicos. Não poucos artigos de opinião parecem respaldar essa suspeita. A senadora Kátia Abreu (DEM-TO), presidente da Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), em artigo no jornal *Folha de S. Paulo*, no qual critica o tratamento conferido ao agronegócio pelo Programa, que ela julga preconceituoso, e destaca os programas do governo anterior, referenda esse ponto de vista ao afirmar que

[...] no novo Programa Nacional dos Direitos Humanos, PNDH-3, o desenho é outro: saem a democracia, a justiça, a tolerância e o consenso e entra a velha visão esquerdista e ideológica que a humanidade enterrou sem lágrimas nas últimas décadas, depois de muito sofrimento e muita miséria¹.

[1] Abreu, K. “Direitos humanos ou gato por lebre?”. *Folha de S. Paulo*, Opinião, 12/01/2010.

Na mesma direção, Ives Gandra da Silva Martins, jurista e professor emérito da Universidade Mackenzie, critica em artigo publicado no mesmo jornal o que chama de “viés ideológico ditatorial”, supostamente presente no plano. De tão afirmativo, vale a pena transcrevê-lo parcialmente:

O Programa Nacional de Direitos Humanos, organizado sob inspiração dos guerrilheiros pretéritos [...] é uma reprodução dos modelos constitucionais venezuelano, equatoriano e boliviano, todos inspirados num centro de políticas sociais espanhol para o qual o Executivo é o único Poder, sendo o Judiciário, o Legislativo e o Ministério Público Poderes vicários, acólitos, subordinados. No programa, pretende-se fortalecer o Executivo, subordinar o Judiciário a organizações tuteladas por “amigos do rei”, controlar a imprensa, pisotear valores religiosos, interferir no agronegócio, afastar o direito de propriedade, reduzir o papel do Legislativo e aumentar as consultas populares, no estilo dos referendos e plebiscitos venezuelanos, além de valorizar o homicídio do nascituro e a prostituição como conquistas de direitos humanos.

Quem lera a Constituição venezuelana verificará a extrema semelhança entre os instrumentos de que dispõe Chávez para eliminar a oposição e aqueles que o PNDH-3 apresenta, objetivando alterar profundamente a lei brasileira².

[2] Silva Martins, I. G. “Guerrilha e redemocratização”. *Folha de S. Paulo*, Tendências/Debates, 22/01/2010.

Várias outras análises, disseminadas por outros veículos de imprensa, revelam inclinação semelhante. Identificam o programa com uma espécie de populismo de esquerda, nostalgia ideológica de ex-militantes políticos que reclamam a vingança dos vencidos contra os vencedores. Ainda que de forma caricatural, lembram em parte o mesmo clima de polarização ideológica pré-golpe de Estado em março de 1964.

Todavia, essas suspeitas não resistem aos fatos. A história dos direitos humanos no Brasil — de suas origens à contemporaneidade — ainda está por ser reconstruída. Há poucas menções na historiografia a reivindicações de direitos humanos nos primórdios do regime republicano e mesmo no curso das sucessivas interrupções da normalidade constitucional, por exemplo entre 1937 e 1945. Tudo indica que os direitos humanos emergem como tema na arena pública e política apenas no contexto das lutas contra a ditadura militar (1964-1985), fortemente inspiradas pela Declaração Universal de 1948 e de seus desdobramentos. No processo de transição democrática, assistiu-se à constituição de movimentos de defesa de direitos humanos por todo o país, em especial em cidades como São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Recife e Porto Alegre, em parte por influência de pressões externas, como a da Liga dos Direitos Humanos da França e a política de direitos humanos do governo Carter (1977-1981).

A despeito das desconfiças em relação à política externa da administração Carter, grupos tradicionalmente sensíveis à mobilização política — como profissionais liberais, jornalistas, professores universitários, estudantes, lideranças sindicais —, ainda que motivados por distintas orientações político-ideológicas, foram progressivamente articulando suas lutas com as organizações internacionais de direitos humanos. No curso dos acontecimentos, eclodiram a luta pela anistia ampla, geral e irrestrita (1978-1979) e a *Campanha pelas Diretas Já* (1984). Na mesma época, forças políticas conservadoras, comprometidas com a herança deixada pelo regime autoritário, opuseram-se tenazmente aos avanços democráticos nessa direção, entre outras razões porque cuidaram de evitar que denunciados por crimes contra os direitos humanos viessem a ser julgados por tribunais civis e fossem, ao final, condenados. A lei da anistia é, por certo, um dos resultados desses embates.

Qualquer que seja a interpretação que se possa atribuir aos rumos da democracia no Brasil pós-transição, é inegável que os direitos humanos constituem a espinha dorsal da Constituição de 1988. Ela

afirma que a República Federativa do Brasil constitui um Estado democrático de direito, fundado, além da soberania e da cidadania, na dignidade da pessoa humana e no pluralismo político. Sob o ponto de vista das relações internacionais, orienta-se por inúmeros preceitos inscritos na Declaração Universal de 1948, tais como independência nacional, prevalência dos direitos humanos, autodeterminação dos povos, não-intervenção, igualdade entre Estados, defesa da paz, solução pacífica de conflitos, repúdio ao terrorismo e ao racismo, cooperação entre os povos para o progresso da humanidade e concessão de asilo político. A Constituição atribui ao Estado a tarefa de promover, mediante políticas públicas, a universalização do acesso aos direitos econômicos, sociais, políticos e culturais e de elaborar e executar políticas conseqüentes que assegurem a distribuição eqüitativa do direito à educação, à saúde, à habitação, ao transporte público, ao meio ambiente saudável, ao lazer e à livre produção cultural, metas afinadas tanto com a agenda internacional dos direitos humanos como com os *Objetivos do milênio*³.

A bem da verdade, os governos civis pós-redemocratização deram início à incorporação de direitos humanos nas políticas governamentais. Todavia, foi no governo FHC que o tema entrou definitivamente para a agenda política nacional, em parte graças a uma conjuntura internacional favorável, em parte devido à presença mais destacada no governo de lideranças reconhecidas e identificadas com direitos humanos, como os ministros José Gregori e Paulo Sérgio Pinheiro. Ainda assim, é bom lembrar, não se pode dizer que a composição de forças e alianças de sustentação do governo FHC fosse inteiramente simpática à agenda, sobretudo quando em pauta estavam iniciativas que visassem exercer férreo controle civil sobre as forças policiais militares, ou que pretendessem reparação diante das graves violações de direitos humanos ocorridas no curso da ditadura militar. Quando isto aconteceu, as reações e as críticas não passaram em branco.

A idéia de Programas Nacionais de Direitos Humanos nasceu na Conferência Mundial dos Direitos Humanos (Viena, 1993). Nessa Conferência, decidiu-se recomendar aos países presentes que elaborassem programas nacionais com o propósito de integrar a promoção e a proteção dos direitos humanos como programa de governo⁴. Em 7 de setembro de 1995, o governo FHC anunciou sua intenção de propor um plano de ação para os direitos humanos.

Contendo 228 propostas, o PDDH-1 foi lançado em 13 de maio de 1996, primeiro documento do tipo na América Latina e um dos primeiros no mundo, a exemplo de Austrália, África do Sul e Filipinas⁵. Seis anos depois, ainda no governo FHC, foi lançado o PNDH-2, resultado de revisão e aperfeiçoamento do primeiro programa à vista das críticas

[3] A Cúpula do Milênio das Nações Unidas teve lugar em Nova York, de 6 a 8 de setembro de 2000. Resultou na Declaração do Milênio das Nações Unidas (2000), que estabeleceu metas para redução da miséria, da pobreza e das desigualdades sociais. Contempla metas para redução da incidência de epidemias e endemias, da mortalidade infantil e mortalidade materna, da proporção de pessoas vivendo com rendimentos que a classificam como miseráveis e pobres; e para expansão da alfabetização (feminina e masculina), do acesso à água e ao saneamento básico, de acesso ao telefone e ao computador. Ver Biblioteca Virtual de Direitos Humanos (USP), <<http://www.direitoshumanos.usp.br>>.

[4] A Declaração da Conferência Mundial de Viena recomendou que cada Estado considerasse a oportunidade de elaboração de um plano de ação nacional voltado para promoção e proteção dos Direitos Humanos. Em outras palavras, no âmbito da ONU, reconhecia-se esse plano como política pública. Ao mesmo tempo, a Declaração pondera a responsabilidade dos Estados na implementação dos Direitos Humanos, particularmente quando envolvem convenções internacionais firmadas. Nessa medida, os Programas são tanto planos governamentais como políticas de Estado.

[5] Nunca é demais lembrar, o lançamento deu-se durante conjuntura bastante conturbada: a do trauma nacional motivado pelo massacre de Eldorado dos Carajás, no Pará.

e recomendações da IV Conferência Nacional dos Direitos Humanos (1999). O PNDH-3 insere-se, por conseguinte, nessa mesma linha de orientação. Trata-se de uma revisão, aperfeiçoamento e ampliação do elenco de direitos humanos a serem protegidos e promovidos. A propósito, no texto introdutório ao PNDH-2, afirma-se que

[...] embora a revisão do Programa Nacional esteja sendo apresentada à sociedade brasileira a pouco mais de um ano da posse do novo governo, os compromissos expressos no texto quanto à promoção e proteção dos direitos humanos transcendem a atual administração e se projetam no tempo, independentemente da orientação política das futuras gestões (“Introdução”, Decreto nº 4.229, de 13 de maio de 2002).

Os Programas Nacionais de Direitos são, antes de medidas governamentais, políticas de Estado. Resultam de uma história recente de consolidação das instituições democráticas na sociedade brasileira. Têm por referência a Constituição de 1988, conhecida como “Constituição cidadã”⁶. O PNDH-3 não é, sob essa perspectiva, uma iniciativa absolutamente nova, tampouco um tresloucado gesto de militantes políticos da velha esquerda ou de guerrilheiros do passado, hoje convertidos às regras da sociedade política democrática. Ao sancionar o Decreto 7.037, de 21 de dezembro de 2010, o presidente Lula agiu como chefe de Estado, tal como seu predecessor o fizera, representando todos os poderes constitucionais. Era o que se esperaria de seu papel constitucional.

CONTINUIDADES E INOVAÇÕES

Uma breve comparação entre os PNDHs reforça ainda mais as linhas de continuidade. As três edições têm características comuns. Em primeiro lugar, sua natureza suprapartidária. Como aponta a literatura especializada, cada vez mais o respeito, a proteção e a promoção dos direitos humanos têm se convertido em requisito para consolidação das instituições democráticas. A despeito de sua jovem democracia, em comparação com outras experiências do mundo ocidental, a sociedade brasileira está imersa nesta mesma tendência. Em segundo lugar, os programas pretendem enfrentar a desarticulação entre instâncias decisórias do aparato de Estado e de governo bem como entre governantes e governados, representados na esfera civil pelas organizações não-governamentais (Ongs). Os programas cuidam não apenas de promover articulações entre poderes, como entre ministérios e seus mais distintos organismos e, sempre que possível, entre governos federal, estaduais e municipais. Do mesmo modo, convocam parcerias entre governos e Ongs para além de um mero contrato de confiança.

[6] A Constituição de 1988 é denominada “cidadã” porque, pela primeira vez na história republicana, não se limitou a enunciar formalmente direitos. Além de estender o elenco dos direitos individuais e coletivos, inscreveu-os no terreno dos direitos humanos, indicou instrumentos para sua garantia e efetividade. Os instrumentos ampliaram a participação dos cidadãos na formulação e na implementação de políticas públicas, através por exemplo dos conselhos consultivos e deliberativos.

Não sem razão, as edições indicam órgãos responsáveis pela execução do programa, assim como parceiros. Ao mesmo tempo, sempre que a execução de medidas envolva governos estaduais e municipais, o Programa mantém cautelas em respeito ao pacto federativo, motivo pelo qual optam pelo formato de *recomendações*.

As três edições incorporam, também, uma nova concepção de direitos humanos. Seguindo a orientação da Conferência Mundial de 1993, reconhece-se a indivisibilidade dos direitos humanos: direitos humanos não são apenas direitos civis e políticos, mas também direitos econômicos, sociais, culturais e coletivos, o que é uma grande novidade na história social e política republicana no Brasil. Por fim, todas elas resultam de consultas à sociedade civil, em praticamente todo o território nacional, seja sob a forma de seminário para acolhimento de propostas e sugestões (PNDH-1), seja sob a forma de Conferências Nacionais de Direitos Humanos (como nos PNDH 2 e 3).

Sob esta perspectiva, as três edições compreendem metas (de curto e médio prazos) com objetivos claros e precisos, consubstanciados em medidas e ações que se irradiam em múltiplas direções e com distintos alcances. O propósito final é traduzir direitos, consagrados tanto na Constituição como em acordos internacionais de que o Brasil é signatário, em planos visando reduzir desigualdades sociais de toda espécie e assegurar o exercício das liberdades civis e públicas. Em última instância, pretendem conferir maior consistência e integração às ações governamentais capazes de promover e garantir direitos.

A comparação entre as três edições indica continuidades, aperfeiçoamentos e inovações. No PNDH-1, o maior foco residiu no combate às injustiças, ao arbítrio e à impunidade, nomeadamente daqueles encarregados de aplicar leis. O Programa cuidou da proteção do direito à vida, do direito à liberdade, do tratamento igualitário das leis — “direitos humanos para todos” —, dos direitos de crianças e adolescentes, das mulheres, da população negra, das sociedades indígenas, dos estrangeiros, refugiados e migrantes, e das pessoas portadoras de deficiência, assim como se propôs lutar contra a impunidade. Abordou igualmente a educação para os direitos humanos com vistas a fomentar uma cultura de respeito e de promoção. Sinalizou para ações internacionais, inclusive ratificação de convenções internacionais de que o país é signatário. Referiu-se ainda ao apoio às organizações de defesa dos direitos humanos, bem como ao monitoramento dos programas. Silenciou quanto aos direitos à livre orientação sexual e às identidades de gênero, o que motivou protestos do movimento LGBT.

Os principais resultados foram alcançados no campo da segurança pública, entre os quais se destacam: transferência da competência, da Justiça Militar para a Comum, para julgamento de policiais militares

acusados de crimes dolosos contra a vida; tipificação do crime de tortura com a fixação de penas severas; criminalização do porte ilegal de armas e criação do Sistema Nacional de Armas (Sinarm); aprovação do Estatuto dos Refugiados; criação da Secretaria Nacional de Direitos Humanos; regulamentação da escuta telefônica (artigo 5º da Constituição federal). Outra medida, com repercussão, foi a gratuidade do registro de nascimento, à vista da existência de parcela não desprezível de brasileiros desprovida desse título, que assegura nacionalidade e cidadania.

O PNDH-2 manteve essas orientações e ampliou o escopo de direitos a serem protegidos. Compreendeu 518 medidas. Em face das críticas que o anterior mereceu, este incorporou os direitos de livre orientação sexual e identidade de gênero, assim como proteção dos ciganos. Conferiu maior ênfase à violência intrafamiliar, o combate ao trabalho infantil e ao trabalho forçado, bem como à luta para inclusão dos cidadãos que demandam cuidados especiais (“pessoas portadoras de deficiência”, conforme o texto do programa).

Para além desses avanços, o PNDH-2 é reconhecido por dois enfoques: a incorporação dos direitos econômicos, sociais e culturais que, por razões políticas, haviam sido sombreados no PNDH-1, e os direitos de afrodescendentes. De fato, anteriormente, a área econômica do governo FHC, sobretudo no primeiro mandato, manteve sob férreo e cerrado controle a política econômica e sua execução orçamentária. Essa política de controle fiscal, visando garantir a estabilidade monetária e os indicadores macroeconômicos, exerceu uma espécie de interdito a todas as demais iniciativas governamentais que demandassem aplicação de recursos extra-orçamentários. Daí porque o PNDH-1 não pôde, na prática, aplicar o preceito de indivisibilidade dos direitos, tal como anunciado na Cúpula Internacional de Viena e incorporado à agenda política brasileira. No PNDH-2, foi possível incorporar aqueles direitos. A economia apresentava sinais de maior estabilidade, a despeito da crise de desvalorização monetária ao final do segundo mandato do governo FHC. Por isso, o PNDH-2 detalhou a proteção de direitos à educação, à saúde, à previdência e assistência social, à saúde mental, aos dependentes químicos e portadores de HIV/Aids, ao trabalho, ao acesso à terra, à moradia, ao meio ambiente saudável, à alimentação, à cultura e ao lazer.

O segundo enfoque diz respeito aos direitos de afrodescendentes. Pela primeira vez, o Estado brasileiro reconhece a existência do racismo e aponta iniciativas visando promover políticas compensatórias com o propósito de eliminar a discriminação racial e promover a igualdade de oportunidades. Trata-se de medidas de ação afirmativa, que contemplaram possibilidades de reparação diante da violação sistemática de direitos humanos contra essa população, ampliação do acesso dos afrodescendentes à justiça, cadastramento e identificação

de comunidades remanescentes de quilombos, preservação da memória e da cultura afrodescendente, participação equilibrada desses grupos sociais nas propagandas governamentais e em matérias e campanhas publicitárias em geral e revisão dos livros didáticos de modo a resgatar a contribuição de afrodescendentes para a construção da identidade nacional.

O PNDH-3 cuidou de aprofundar e ampliar o elenco de direitos. Ele responde, em grande medida, às demandas nascidas de cinquenta conferências temáticas realizadas desde 2003 (segurança alimentar, educação, saúde, igualdade racial, direitos da mulher, crianças e adolescentes, habitação, meio ambiente, entre outras) e às conclusões da XI Conferência Nacional de Direitos Humanos (realizada em dezembro de 2008), precedida de amplo processo consultivo por meio de conferências prévias (“Conferências Livres”), conferências estaduais e distritais, que elegeram 1.200 delegados e indicaram 800 observadores e convidados.

Comparado aos anteriores, é mais extenso e com organização distinta. Está estruturado em torno de seis eixos — interação democrática entre Estado e sociedade civil; desenvolvimento e direitos humanos; universalização de direitos em contexto de desigualdades sociais; segurança pública, acesso à justiça e combate à violência; educação e cultura em direitos humanos; e direito à memória e à verdade. Esses eixos estão subdivididos em 25 diretrizes, 82 objetivos estratégicos e 521 ações programáticas. Sua redação identifica organismos responsáveis pela execução e parcerias. É flagrantemente mais extenso do que as edições anteriores, mas sua linguagem e mesmo redação não se diferenciam substantivamente.

As ações programáticas gravitam em torno de um universo léxico: apoiar, fomentar, criar mecanismos, aperfeiçoar, estimular, assegurar e garantir, articular e integrar, propor, elaborar, definir, ampliar, expandir, avançar, incentivar, fortalecer, erradicar, promover, adotar (medidas), desenvolver, produzir (informações, pesquisas), instituir (código de conduta), incluir, implementar. Opiniões veiculadas na mídia impressa e eletrônica observaram que os direitos foram anunciados nos PNDHs 1-2 em linguagem mais contida, enquanto no PNDH-3 a linguagem é mais direta, “desabrida” como lembrou o ex-ministro da Justiça José Gregori, cujo ministério foi responsável pela primeira edição. Apesar desses reparos, em essência, o PNDH-3 conserva as ações programáticas das edições anteriores, porém com maior detalhamento. Igualmente, como nas anteriores, algumas medidas dependem de leis e inclusive de mudanças constitucionais.

Todavia, forçoso é reconhecer, o PNDH-3 introduziu várias inovações, como respostas às crescentes demandas da sociedade civil. Entre elas, algumas provocaram ruidosa polêmica, como a proposta de cria-

ção da Comissão Nacional de Verdade, a descriminalização do aborto, a união civil entre pessoas do mesmo sexo, o direito de adoção por casais homoafetivos, a interdição à ostentação de símbolos religiosos em estabelecimentos públicos da União, o “controle da mídia” e a adoção de mecanismos de mediação judicial nos conflitos urbanos e rurais,

[...] priorizando a realização de audiência coletiva com os envolvidos, com a presença do Ministério Público, do poder público local, órgãos especializados e Polícia Militar, como medida preliminar à avaliação da concessão de medidas liminares, sem prejuízo de outros meios institucionais para solução de conflitos (Eixo IV, diretriz 17, objetivo estratégico VI — Acesso à justiça no campo e na cidade).

De um modo ou outro, esses temas polêmicos já estavam presentes nas edições anteriores, ainda que em formulações mais contidas e discretas. No caso da descriminalização do aborto, o PNDH-1 nada disse. No PNDH-2, o tema comparece, porém sob uma formulação muito próxima de sua atual inscrição legal. Fala-se em direitos reprodutivos como conceito a ser disseminado e estimulado em campanhas de pré-natal e parto humanizado, bem como na prevenção da mortalidade materna e da gravidez na adolescência. Ao mesmo tempo, considerou o aborto como “tema de saúde pública, com garantia do acesso aos serviços de saúde nos casos previstos em lei”. Na mesma direção, propõe o desenvolvimento de programas educativos de planejamento familiar, “promovendo acesso aos métodos anticoncepcionais no âmbito do SUS”. Portanto, a polêmica com as igrejas já estava instaurada. No PNDH-3, o tema é deslocado do âmbito da saúde pública para a diretriz “combate às desigualdades estruturais” (Eixo III, objetivo estratégico III — *Garantia dos direitos das mulheres para o estabelecimento das condições necessárias para sua plena cidadania*). Nesta edição, propõe-se “apoiar a aprovação do projeto de lei que descriminaliza o aborto, considerando a autonomia das mulheres para decidir sobre seus corpos”. Trata-se de substantiva mudança de enunciado. O deslocamento dá-se da esfera da saúde pública (portanto, de uma esfera pública de cuidados coletivos) para a esfera de decisão individual e subjetiva, nem sempre considerada pela opinião pública como fonte legítima de direitos que envolvem direitos de amplas majorias. Portanto, sustenta-se aqui a hipótese de que a linguagem do PNDH-3 é direta e, mesmo até, isenta do pudor político de que se costumam cercar os formuladores de políticas públicas em áreas da vida associativa tão sensíveis a polêmicas e a valores e visões de mundo dicotômicas e polarizadas.

Como afirmado anteriormente, o PNDH-1 silenciou a respeito da livre orientação sexual e identidade de gênero. O PNDH-2 incluiu es-

ses direitos, priorizando duas diretrizes: luta contra o preconceito e as formas de discriminação e combate à violência contra os GLTTB (gays, lésbicas, travestis, transexuais e bissexuais). No entanto, nas diretrizes pertinentes à orientação sexual já propunha “apoiar a regulamentação da parceria civil registrada entre pessoas do mesmo sexo e a regulamentação da lei de redesignação de sexo e mudança de registro civil para transexuais”. O PNDH-3, portanto, reafirmou esses objetivos, embora tenha sido mais ousado em reconhecer o direito à adoção por casais homoafetivos. Na mesma direção, as três edições afirmam a liberdade de culto e de crença. Combatem a intolerância religiosa, a veiculação de mensagens racistas e/ou xenofóbicas e incentivam o diálogo entre movimentos religiosos com vistas à construção de uma sociedade pluralista. O PNDH-3 foi mais além ao propor a extinção de símbolos religiosos das dependências onde funcionam serviços da União como garantia de laicidade do Estado.

Tanto nas edições anteriores como na atual essas questões não deixaram de ser alvo de críticas. Afinal, o conservadorismo moral é ainda forte na sociedade brasileira, incentivado por igrejas e seitas, segmentos da mídia impressa e eletrônica e pelo tradicionalismo da educação básica no Brasil. As mudanças costumam a ser assimiladas, mesmo quando muitos reconheçam que o aborto e a homossexualidade façam parte da realidade de muitas famílias, nas suas múltiplas formas de organização e associação, ou que muitos se declarem formalmente religiosos, embora ausentes das igrejas e dos rituais cotidianos de reafirmação da fé.

Quanto ao controle da mídia, esse é um tema que mereceria maior atenção. A Constituição garante a liberdade de expressão e opinião e veda a censura sob quaisquer formas. Nos artigos 220 e 221, estabelece que lei federal regulará diversões e espetáculos públicos e indica os princípios que devem reger a produção e a programação das emissoras de rádio e televisão, o que pode apontar para instrumentos regulatórios. Já o artigo 224 previu a instituição, no Congresso Nacional, de um Conselho de Comunicação Social⁷. As fronteiras e os limites entre regulação e restrição de direitos é, por conseguinte, tênue e não raro estão subordinados aos humores dos governantes e legisladores. O PNDH-1 apostou no diálogo entre produtores e distribuidores visando à cooperação para o cumprimento da legislação em vigor. O PNDH-2 foi mais direto: propôs garantir a

[7] Regulamentado pela Lei nº 8389/91.

[...] possibilidade de fiscalização da programação das emissoras de rádio e televisão, com vistas a assegurar o controle social sobre os meios de comunicação e a penalizar, na forma da lei, as empresas de telecomunicação que veicularem programação ou publicidade atentatória aos direitos humanos.

O PNDH-3 mantém a mesma diretriz; contudo, propõe criar um “*ranking* nacional de veículos de comunicação comprometidos com os princípios dos Direitos Humanos, assim como os que cometerem violações”.

Não é o caso de se fazer, aqui, um debate acurado a respeito do alcance dessas propostas. É certo que os programas não pretendem exercer controle social⁸ sobre toda a mídia, tão-somente sobre as informações a respeito de direitos humanos. Se isto é censura, é questão para o debate público e político. Nunca é demais lembrar, como já dito antes, que direitos humanos são o alicerce da Constituição federal. Pode-se argumentar que os programas pretendem justamente proteger esse alicerce contra possíveis e eventuais ataques, o que, no limite, estaria colocando em risco a própria estabilidade institucional da sociedade brasileira. Desde logo se vê que o debate é complexo justamente porque imerso no emaranhado de direitos de várias espécies, referido a distintos escopos e voltado à proteção de bens diversos.

No tocante ao acesso à justiça, O PNDH-1 não se referiu diretamente aos mecanismos de mediação de conflitos agrários e urbanos. PNDH-2 refere-se a estes mecanismos. E mais, propôs apoiar a lei complementar 88/96, que estabeleceu rito sumário, assim como outros instrumentos legais para dinamizar expropriação de terra para fins de reforma agrária, “assegurando-se, para prevenir atos de violência, maior cautela na produção de liminares”. O PNDH-3 conservou este propósito, conquanto tenha introduzido o diálogo entre as partes como medida preliminar à concessão de liminares. Portanto, a questão já estava presente na edição anterior. Se pertinentes, as duras críticas da presidente da CNA e do ministro Reinhold Stephanes (Agricultura, governo Lula), segundo as quais a medida provocará instabilidade jurídica no campo, deveriam ser estendidas à edição sob responsabilidade do governo FHC. Certamente, se há instabilidade nos conflitos sociais no campo, eles se devem a razões mais complexas, e não se resumem às intervenções judiciais.

Por fim, o direito à memória e à verdade. Não é o caso de historiar a luta da sociedade brasileira, ou ao menos de seus segmentos mais organizados, pelo acesso aos arquivos da ditadura, pelo direito a tomar conhecimento do que se passou com aqueles que desapareceram ou foram mortos durante a ditadura, especialmente os que estavam sob custódia das forças repressivas, e pela responsabilização daqueles que cometeram graves violações de direitos humanos. Essas reivindicações estiveram presentes em todos os movimentos pela reconstrução da normalidade democrática, desde a edição de *Brasil: nunca mais*, na luta pela anistia, nas campanhas pelas Diretas-já e tantos outros movimentos de afirmação de direitos. Na transição para a democra-

[8] A noção de controle social, referida nos programas, é ambígua. Quem deve exercer o controle social e em que consiste? É a sociedade que, por meio do debate e da crítica, acompanha a veiculação de notícias a respeito de direitos humanos, como, por exemplo, a Associação Nacional dos Direitos da Criança (Andi) monitora as informações que circulam sobre crianças e adolescentes? Ou será designado um órgão governamental para exercer essa tarefa, fundado em regulamentos?

cia, foram postergados para permitir o retorno ao Estado de direito com o aval dos militares e da classe política que havia sustentado o regime autoritário. As duas primeiras edições não fizeram menção a esses direitos, senão indiretamente quando advogaram reparações para graves violações de direitos humanos. Foi com o PNDH-3 que se incorporou o tema.

Havia antecedentes. A Secretaria Nacional de Direitos vinha se ocupando do assunto: publicou o relatório “Direito à memória e à verdade” (2007), reunindo resultados de pesquisas a respeito da repressão à dissidência política durante a ditadura. Igualmente, a Comissão de Anistia havia alcançado a marca de 700 sessões de julgamento. Desde 2008, patrocinava as caravanas de anistia, com o propósito de divulgar os casos julgados em todo o país. Reivindicações nessa direção e sentido foram se fortalecendo na sociedade brasileira há, pelo menos, uma década, seja em virtude da responsabilização de governantes e agentes públicos comprometidos com as ditaduras no Chile, na Argentina e no Peru, seja por força da descoberta, aqui e acolá, de arquivos que se julgavam perdidos ou destruídos. Nestas sociedades, esses casos ensejaram abertura de processos penais em cortes civis, levando os autores à condenação e à prisão por penas longas.

Foi neste contexto que o PNDH-3 propôs a criação de uma Comissão Nacional de Verdade, composta de forma plural e suprapartidária, com mandatos e prazos definidos, “para examinar as violações de Direitos Humanos praticadas no contexto da repressão política no período mencionado”. O Programa ousou mais ao “propor legislação de abrangência nacional proibindo que logradouros, atos e próprios nacionais e prédios públicos recebam nomes de pessoas que praticaram crimes de lesa-humanidade, bem como determinar a alteração de nomes que já tenham sido atribuídos” (Eixo 6 — Direito à Memória e à Verdade, Diretriz 25, ação programática c).

Não é necessário esforço para compreender as razões pelas quais essas proposições suscitaram crise no governo, ameaçaram dois ministros — o da Defesa e o dos Direitos Humanos — de demissão, provocaram protestos de setores das forças armadas e uma torrente de críticas contra o “revanchismo” do PNDH-3, inclusive de segmentos civis da opinião pública. Associados a ex-militantes de esquerda com posições proeminentes no governo, a ministra Dilma Rousseff, o ministro Franklin Martins e o próprio ministro Vannuchi, as críticas arrastaram na sua cauda todas as demais críticas referidas anteriormente. Tão contundentes foram as críticas e as tensões entre o Ministério da Defesa e a Secretaria Nacional de Direitos Humanos que o governo se viu constringido a rever os termos de criação da Comissão Nacional de Verdade.

Se, com exceção do domínio do direito à memória, existem linhas de continuidade e de evolução entre as três edições do Programa Nacional de Direitos Humanos, por que tanta celeuma? O que explicam essas reações tão duras, que os programas anteriores não conheceram?

RAZÕES DA POLÊMICA

Certamente, a introdução do tema memória e verdade é um dos motivos⁹. Entre outras questões sensíveis à polarização político-ideológica, a apuração de responsabilidade pelas graves violações de direitos humanos durante a ditadura militar permanece um divisor de águas. Neste domínio, o corporativismo mantém-se forte a despeito da sucessão geracional e da renovação dos quadros militares. Aparentemente, não há fissuras, tampouco a geração de novos comandantes parece inclinada a rever sua história — a história dos vencedores, como costumam dizer —, o que poderia abrir as portas, para além das reparações aceitas com certa resistência, para a responsabilização e punição daqueles diretamente envolvidos na repressão, e turvar imagens socialmente construídas. A ausência de uma justiça de transição, logo após o retorno à democracia, contribuiu para a persistência de tabus — isto é, interdição de se falar livremente e em público a respeito de temas “delicados” ou “perigosos”, de abordar zonas de conflitos não resolvidos ou superados.

A ausência de uma justiça de transição contribuiu igualmente para que esses temas — e talvez mesmo não seja menos verdadeiro para outros como a descriminalização do aborto, a união civil entre casais do mesmo sexo, a adoção por casais homoafetivos, o controle social da mídia — fossem abordados segundo um estilo, por assim dizer, direto, abrupto e em direção ao confronto. Esse é, ou era, em grande medida, um estilo de fazer política muito próximo do partido que elegeu o presidente Lula. Como se sabe, os vínculos do PT com movimentos sociais são embrionários. A idéia de democracia direta, baseada em amplas consultas populares, com destacada organização e participação de delegados e representantes, com assento em conselhos consultivos e diretivos, com elevada capacidade de traduzir reivindicações em regulamentos e planos de ação, sempre esteve identificada com este partido e seus militantes. Não raro, este estilo de poder caminhou no sentido de confrontação de idéias e posições, de que resultaram protestos coletivos sob as mais distintas formas (das greves e manifestações de rua, às campanhas partidárias e obstruções parlamentares).

No poder, sob a liderança do presidente Lula e com governabilidade assegurada por um leque de alianças — da extrema direita à extrema esquerda —, esse estilo de fazer política não é mais hegemônico. Tal-

[9] Por certo, um tratamento mais denso e completo desta análise exigiria considerar as mudanças que se verificaram no domínio dos conflitos sociais, tanto na sociedade brasileira como nas esferas internacionais que podem ter reascendido a polarização entre defensores e críticos dos direitos humanos.

vez, mais do que o governo FHC, que dependeu de uma aliança majoritária entre PSDB e DEM, partidos cuja imersão nos movimentos sociais é rarefeita, o governo Lula é flagrantemente menos “uniforme” em seu perfil do que talvez pareça. Embora a unidade no interior de governos que dependem de alianças entre partidos com perfil ideológico distinto seja quase um mito, é certo que neste governo ela aparece mais vulnerável ao loteamento interno, à disputa entre ministérios, ao encastelamento de interesses — e tudo isso a despeito das virtudes reconhecidas do presidente em mediar conflitos e alcançar consensos. Não é o caso de repertoriar os principais embates. Basta apenas lembrar os confrontos entre os Ministérios da Agricultura e do Meio Ambiente e, mais recentemente, entre o Ministério da Defesa e a Secretaria Nacional de Direitos Humanos em torno do lançamento do PNDH-3.

Dadas as suas características e suas relações contidas com os movimentos sociais, o governo FHC tinha condições políticas mais favoráveis para exercer com pudor a oportunidade política de discutir temas e questões delicados, como se viu, ainda que isto gerasse protestos e críticas de movimentos sociais, ligados ou não ao PT. Embora livres, as consultas populares produziam reivindicações que eram politicamente tratadas. Evitou-se, o quanto possível, confrontos, conquanto as críticas fossem, a par de inevitáveis, necessárias. Em matéria de direitos humanos, atravessou oceanos sem grandes turbulências.

Não é de se esperar que os movimentos de defesa de direitos sejam contidos. A paixão lhes é inerente, sobretudo quando se trata de colocar, lado a lado, como se fosse um acerto de contas, as heranças do passado e as tarefas do futuro. Todavia, essa estreita ligação entre assembléias e decisões políticas, quando transportada para a esfera governamental, não pode deixar de trazer consigo um turbilhão de críticas. As mais exageradas viram no PNDH-3 a substituição da carta constitucional, o prenúncio de uma ruptura institucional ou a anulação do papel exercido nas democracias pelo parlamento, este espaço onde os representantes do povo votam as leis e referendam programas de governo. Quando, além da memória e da verdade, veio à tona o tema do “controle social” da mídia, o estopim estava detonado. O fantasma do estatismo de esquerda veio novamente assombrar mentes e acender espíritos vigilantes contra “ideais sepultados com lágrimas”. No mais, a conjuntura pré-eleitoral cumpriu seu papel, tornando o espaço político mais sensível e mais inclinado ao confronto do que à negociação. Assim, também ressuscitou o lado conservador da sociedade brasileira, em matéria de hábitos e costumes, suas tradicionais dificuldades de aceitar diferenças, de conviver com novos padrões de relacionamento, menos hierarquizados, menos sujeitos a regras fixas e rígidas.

As críticas ao PNDH-3 são bem-vindas, porque necessárias à vida democrática. As polêmicas revelaram-se exageradas. Há mais conti-

nuidade entre as três edições do Programa Nacional de Direitos Humanos do que rupturas. Pensados na Conferência Mundial dos Direitos Humanos de Viena, esses programas foram concebidos como instrumento capaz de conferir maior unidade e coerência à proteção e à promoção desses direitos. Articulam diferentes e múltiplas iniciativas, em torno de objetivos comuns e metas programáticas, conferindo responsabilidades a agentes e agências. Não pretendem substituir os instrumentos tradicionais de fazer política institucional, tampouco os espaços onde a política é debatida, negociada e as leis são votadas. É curioso, aliás, que as críticas não tenham se detido em um quesito presente nas três edições: a exigência de monitoramento do programa, que deve ser feito periodicamente. Esse é, de fato, o espaço da crítica. É nele que se pode confrontar o ideal e o real, o que se propôs e o que se fez, avanços e recuos. É por meio do monitoramento que os governos ficam sujeitos a cobranças e — mais do que isto — vulneráveis em suas tarefas de proteger a espinha dorsal da constituição política brasileira.

SÉRGIO ADORNO é professor titular do Departamento de Sociologia (FFLCH), coordenador do Núcleo de Estudos da Violência (NEV-CEPID-USP) e da Cátedra Unesco de Direitos Humanos, Educação para a Paz, Tolerância e Democracia.

Recebido para publicação
em 2 de março de 2010.

NOVOS ESTUDOS

CEBRAP

86, março 2010

pp. 5-20
