

Programa Nacional de Direitos Humanos: avaliação do primeiro ano e perspectivas

PAULO SÉRGIO PINHEIRO
e PAULO DE MESQUITA NETO

EM 17 DE ABRIL DE 1996, 19 trabalhadores rurais sem terra foram assassinados numa operação realizada pela Polícia Militar em Eldorado dos Carajás, no Pará. O massacre parecia um mau presságio para os planos do governo Fernando Henrique Cardoso de reformar o Estado e democratizar a sociedade, consolidar o Estado de direito e ampliar as garantias dos direitos de cidadania e humanos no Brasil.

Em 13 de maio do mesmo ano, entretanto, em meio ao trauma causado pelo massacre em Eldorado dos Carajás, o governo Fernando Henrique Cardoso lançou o Programa Nacional de Direitos Humanos (1). Foi o primeiro programa para proteção e promoção de direitos humanos da América Latina e o terceiro no mundo (2). Com o mérito de ter sido formulado a partir de ampla discussão pública conduzida pela Coordenadoria do Programa Nacional de Direitos Humanos, dirigida por José Gregori, chefe de gabinete do ministro da Justiça, Nelson Jobim, responsável por sua preparação, o Programa *não é resultado de decisões tomadas em gabinetes fechados*.

Na elaboração do Programa – entre outubro de 1995 e maio de 1996 – o governo federal recebeu contribuições de organizações não-governamentais (ONGs), de universidades e de centros de pesquisa, recolhidas pela Universidade de São Paulo por intermédio do Núcleo de Estudos da Violência. Realizou ainda seis seminários regionais para a discussão do pré-projeto do Programa – em São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Belém, Porto Alegre e Natal – com a participação de 210 entidades. A proposta do Programa recebeu estuasiástica acolhida por parte das organizações da sociedade civil, consagrando uma perspectiva autenticamente suprapartidária à sua discussão. Ficou evidente, desde o primeiro instante, que não se tratava de um *contrato de confiança* entre Estado e ONGs, mas de um projeto de parceria no qual a autonomia da sociedade civil é condição necessária. O pré-projeto do Programa foi debatido também na Primeira Conferência Nacional de Direitos Humanos realizada em Brasília (3). Dentro do sentido, claramente definido pelos organizadores da Conferência, de que não se tratava de instância deliberativa, mas de espaço para críticas e sugestões, os grupos temáticos e a plenária deram notável colaboração ao conteúdo do Programa.

Quais foram o impacto e o significado do Programa Nacional de Direitos Humanos? Que diferença faz a existência do Programa no Brasil? O Programa é um ponto de partida para a reforma do Estado e a democratização da sociedade brasileira, e para a construção de uma alternativa ao Estado mínimo neoliberal?

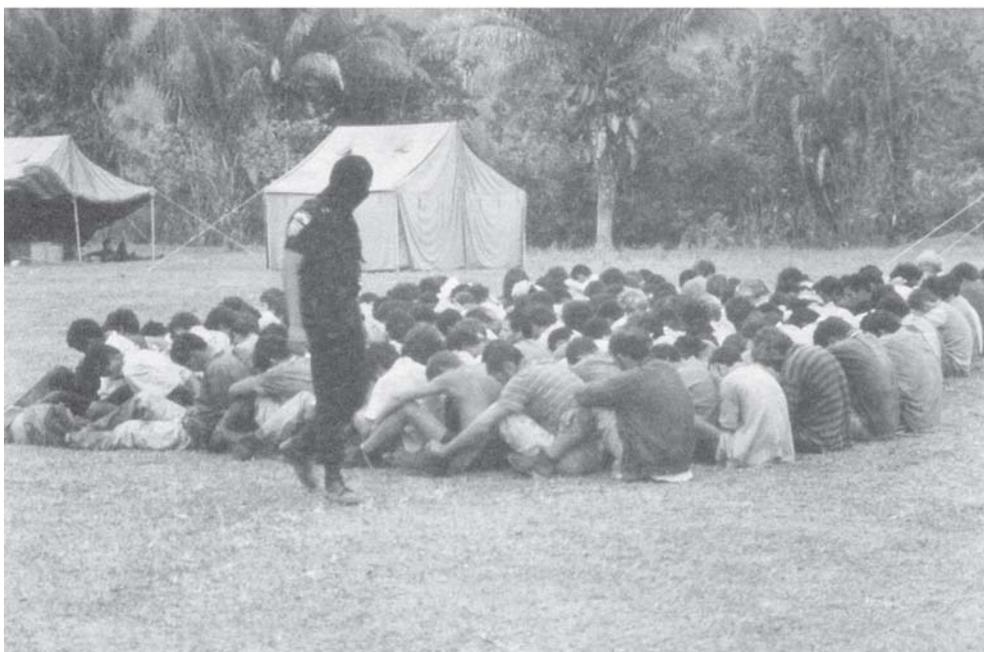
Neste texto são discutidas e respondidas essas questões. Antecipando a conclusão, no texto é sugerido que os resultados do Programa ainda são incertos e dependerão muito da forma pela qual o Estado, a sociedade política e a sociedade civil se comprometerão com o Programa e de como participarão da sua implementação. É incontestável, porém, que o Programa já contribuiu para a realização de mudanças importantes no Estado e na sociedade (e no relacionamento entre eles) e contém princípios e propostas de ação que podem servir de base para a construção de alternativas a um Estado mínimo neoliberal no Brasil.

O texto é dividido em três partes: na primeira, procedemos uma avaliação das mudanças causadas pelo Programa na política brasileira; na segunda parte, fazemos uma análise da implementação das propostas nele contidas entre maio de 1996 e maio de 1997; na terceira, examinamos alguns problemas quanto à implementação do Programa e às perspectivas para o futuro.

Uma nova concepção de direitos humanos

A opinião pública no Brasil não ficou insensível ao lançamento do Programa. Em curto espaço de tempo, o Programa atingiu um dos seus objetivos e passou a ser “um marco referencial para as ações governamentais e para a construção, por toda a sociedade, da convivência sem violência que a democracia exige”. A sociedade cobrou do governo federal a implementação das propostas de ação contidas no Programa. O governo federal passou a cobrar dos governos estaduais e municipais, do Congresso Nacional, do Judiciário e da sociedade a devida participação na sua implementação. Em abril de 1997 o governo federal criou a Secretaria Nacional de Direitos Humanos, no Ministério da Justiça, para coordenar e monitorar a execução do Programa. Organizações estrangeiras, governamentais e não-governamentais participaram da sua discussão e elaboração. Depois do seu lançamento, tais organizações passaram a acompanhar a execução do Programa e algumas foram chamadas a colaborar na sua implementação. No dia 13 de maio de 1997 – primeiro aniversário do Programa – o presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, anunciou que iria determinar que todas as instâncias do governo federal fornecessem informações sobre a execução das metas propostas e submetessem à Presidência sugestões para a implementação do Programa.

Nos dias 23 e 24 de maio de 1996 – 10 dias após o seu lançamento – os secretários estaduais da Justiça, Cidadania e Administração Penitenciária reuniram-se no Segundo Fórum Nacional de Secretários de Justiça, em Recife, e aprovaram declaração de apoio ao Programa e favorável à elaboração de programas estaduais de direitos humanos. Na maioria dos estados, os governos pouco fizeram para tanto. São Paulo, entretanto, já está elaborando um Programa Estadual de Direitos Humanos e Minas Gerais já demonstrou interesse na criação de um programa semelhante.



Acampamento de agricultores sem-terra destruído pela PM na Fazenda Santa Elina, no município de Corumbiara, a 838 quilômetros de Porto Velho. O confronto ocorreu na madrugada do dia 9 de agosto de 1995. Morreram 12 pessoas – três policiais, nove posseiros, entre os quais a menina Vanessa dos Santos Silva, de 6 anos, com um tiro nas costas. 49 pessoas ficaram feridas, boa parte delas com marcas de bala, espancamento e tortura. Na foto de baixo, posseiros presos pela PM no local.

Em 12 e 13 de maio – um ano depois do lançamento do Programa – a Segunda Conferência Nacional de Direitos Humanos reuniu-se em Brasília, com mais de 400 participantes (sem que recurso público algum financiasse a viagem ou

estada desses representantes de organizações da sociedade civil presentes na capital federal) para fazer uma avaliação do Programa Nacional de Direitos Humanos. A Conferência foi precedida de reuniões estaduais de avaliação do Programa promovidas em nove estados e no Distrito Federal, organizadas por conselhos estaduais de defesa dos direitos da pessoa humana, comissões de direitos humanos das assembleias legislativas e organizações de direitos humanos (4). Ficou patente nos relatórios, tanto das plenárias quanto dos grupos de trabalho na Conferência, o alto grau de profissionalismo, sofisticação e objetividade das discussões, tomando por base as conclusões da Primeira Conferência e a avaliação da implementação do Programa.

Apesar dessa larga legitimação do Programa junto às organizações da sociedade civil, especialmente o que se considera a *comunidade dos direitos humanos*, parte da comunidade política e da comunidade universitária ainda tem dificuldade para entender o significado do Programa. Ele representa mais do que o conjunto de 228 propostas de ação governamental para proteger e promover os direitos humanos no Brasil: é um quadro de referência para a concretização das garantias do Estado de direito e para a ação em parceria do Estado e da sociedade civil; é a afirmação de uma nova concepção de direitos humanos, como um conjunto de direitos, universais e indissociáveis, que não apenas estão definidos em constituições e leis nacionais, mas também correspondem a obrigações assumidas em tratados internacionais ratificados pelo Congresso Nacional. Os direitos humanos, segundo tal concepção, são direitos definidos em tratados internacionais que os Estados estão obrigados a garantir não apenas nas suas relações com outras Nações, mas também nas relações com a sociedade e com os indivíduos e coletividades dentro do seu próprio território (5).

A afirmação dessa nova concepção de direitos humanos, bastante clara no texto introdutório e em muitas das propostas de ação contidas no Programa, tem profundas implicações práticas na estrutura do sistema político e na dinâmica do processo político no Brasil. Por um lado, transforma indivíduos e coletividades em beneficiários das garantias e da proteção do direito internacional dos direitos humanos. Por outro, dá a indivíduos e coletividades que têm seus direitos violados ou não-garantidos pelo Estado, acesso a mecanismos internacionais para a proteção desses direitos – como, por exemplo, a Comissão de Direitos Humanos, o Comitê contra a Tortura, o Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial da ONU e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos no âmbito da Organização dos Estados Americanos.

Consolidação democrática e violações de direitos humanos

O Programa foi elaborado e lançado em meio a um crescente desrespeito dos direitos humanos de vários grupos sociais, em especial dos mais vulneráveis e da população pobre e marginalizada. Tal processo foi agravado nos anos 1960 e 1970 pelos governos autoritários; nas décadas seguintes, as políticas de estabilização da economia, que aumentaram o papel do mercado, e debilitaram o papel do

Estado no atendimento das necessidades da maioria pobre da população, aprofundaram as desigualdades econômica e social, e dificultaram o acesso aos serviços de segurança e justiça em todo o país.

O aumento dramático da criminalidade e da violência fatal nos anos 80 e 90 é apenas um dos sintomas, entre os mais visíveis, desse processo que, paradoxalmente, aconteceu em paralelo aos processos de transição do autoritarismo para a democracia e de consolidação democrática. No estado de São Paulo, a taxa de mortalidade por homicídio e lesões provocadas por outras pessoas passou de 13,8 por 100 mil habitantes em 1980 para 29,33 por 100 mil habitantes em 1994, o que representa um aumento de 112,54% em 15 anos. Na cidade de São Paulo, essa taxa aumentou de 17,46 em 1980 para 45,85 em 1994, representando um incremento de 162,6% no mesmo período. No estado de São Paulo desde 1983 até 1994, à exceção de 1986, a taxa de mortalidade por homicídio e lesões provocadas por outras pessoas superou a taxa de mortalidade por acidente de trânsito, que era de 23,3 por 100 mil habitantes em 1980 e caiu para 21,72 por 100 mil habitantes em 1994 (6).

Nos anos 60 e 70 a violência arbitrária do Estado e o desrespeito às garantias fundamentais fez com que indivíduos e grupos se voltassem contra o regime autoritário em nome da defesa dos direitos humanos. As primeiras comissões de direitos humanos foram instituídas a partir da década de 70 e chamaram a atenção para a tortura e os assassinatos de dissidentes e presos políticos, revelando as condições gritantes das prisões brasileiras. Nos anos 80 e 90, entretanto, o aumento da criminalidade e da insegurança, agora sob o regime democrático, levou indivíduos e coletividades a se voltarem contra a defesa dos direitos humanos, os quais alegavam que tais direitos serviam mais aos criminosos e aos delinquentes do que às vítimas. Para essa reviravolta certamente contribuiu o fato de que, depois da transição política, a defesa dos direitos humanos abrangia a esmagadora maioria pobre, miserável, não-branca da população. Por outro lado, todos aqueles setores identificados com a ideologia autoritária, perdida a hegemonia do poder, encontraram na denúncia da comunidade dos direitos humanos um pretexto para, em nome da luta contra o crime e contra a insegurança, denegrir a comunidade dos que defendiam a democracia. A mídia eletrônica, especialmente os programas radiofônicos de apologia à violência, as campanhas eleitorais e a emergência de movimentos religiosos fundamentalistas, em concorrência com a Igreja católica, desempenharam papel crucial para a percepção dos direitos humanos como danosa àqueles que justamente visava a proteger.

Nesse mesmo período, o medo do crime e o sentimento de insegurança, que estimulou nas comunidades populares o recurso aos grupos de extermínio – sucessores dos esquadrões da morte do regime autoritário – fez com que as coletividades com mais recursos se armarem e contrataram serviços privados de segurança, legais ou ilegais. Segundo dados da Federação dos Vigilantes de São Paulo e do Sindicato das Empresas de Segurança Privada e de Cursos de Segurança de São Paulo, o número de seguranças particulares no estado cresceu de 80 mil em 1993 para 135 mil em 1996, trabalhando em 286 empresas regularizadas, o que representa aumento de 68,7% em quatro anos. Conforme estimativa das mes-

mas entidades, o estado de São Paulo teria ainda aproximadamente 100 mil vigilantes clandestinos, não-registrados ou não-legalizados pela Polícia Federal, resultando 235 mil pessoas trabalhando na área da segurança privada (7).

Não é preciso dizer que tal reação, previsível diante da falta de eficiência e legitimidade dos serviços públicos de segurança e justiça, acelerou o aumento da violência, mesmo depois da transição para a democracia.

A definição de uma política de direitos humanos

Em meados dos anos 90 já fora evidenciado que o desenvolvimento econômico e social e a transição para democracia, ainda que necessários, não eram suficientes para conter o aumento da criminalidade e da violência no Brasil. Esse aumento constituía grande obstáculo e patente ameaça aos processos de desenvolvimento e de consolidação da democracia. A questão era saber se tal tendência de banalização da criminalidade, da violência e da morte poderia ser controlada e revertida, ou se acabaria por consumir os recursos humanos da sociedade brasileira ao ponto de inviabilizar os processos de desenvolvimento e de consolidação da democracia no país (8).

Como generosamente reconheceu o ministro Nelson Jobim, no lançamento do Programa Nacional de Direitos Humanos, na esteira dos trabalhos precursores do senador Severo Gomes na elaboração da *Carta de Direitos* do artigo 5º da Constituição de 1988, e das iniciativas do ex-ministro da Justiça, Maurício Corrêa, no governo do presidente Itamar Franco, ao propor projetos de lei contra a violência, resultantes de vasto diálogo com a sociedade civil, o governo Fernando Henrique Cardoso decidiu integrar como política de governo a promoção e realização dos direitos humanos. Com o objetivo de limitar, controlar e reverter as graves violações de direitos humanos, e implementando uma das recomendações da Conferência Mundial de Direitos Humanos realizada em Viena em 1993, na qual, aliás, o Brasil teve um papel muito ativo, pois o embaixador Gilberto Sabóia foi o coordenador do comitê de redação da Declaração de Viena, o presidente decidiu assumir, em 7 de setembro de 1995, a tarefa de elaborar um plano de ação para direitos humanos: “Chegou a hora de nós mostrarmos, na prática, num plano nacional, como é que nós vamos lutar para acabar com a impunidade, como é que nós vamos lutar para realmente fazer com que os direitos humanos sejam respeitados”.

Ao assumir tal compromisso, o governo brasileiro reconheceu expressamente a obrigação do Estado de proteger e promover os direitos humanos e os princípios da universalidade e da indivisibilidade desses direitos. No texto introdutório, diz o Programa: “Os direitos humanos não são porém, apenas um conjunto de princípios morais que devem informar a organização da sociedade e a criação do direito. Enumerados em diversos tratados internacionais e constituições, asseguram direitos a indivíduos e coletividades e estabelecem obrigações jurídicas concretas aos Estados. Compõem-se de uma série de normas jurídicas claras e precisas, voltadas para proteger os interesses mais fundamentais da pessoa humana. São normas cogentes ou programáticas, que obrigam os Estados nos planos interno e externo”.

O Programa reflete e fortalece uma mudança na concepção de direitos humanos, já partilhada anteriormente por organizações de direitos humanos, mas pela primeira vez adotada e defendida pelo governo brasileiro na história republicana, segundo a qual os direitos humanos não são apenas os direitos civis e políticos, mas também os direitos econômicos, sociais e culturais, tanto dos indivíduos quanto da coletividade. Os direitos humanos deixam de ser limitados aos direitos definidos em constituições e leis nacionais e passam a abranger os direitos definidos em tratados internacionais.

No caso específico do Brasil, a afirmação dessa nova concepção fez com que o Estado brasileiro e os estados da Federação passassem a estar obrigados a proteger não apenas os direitos humanos definidos nas constituições nacional e estaduais, mas também os que, definidos em tratados internacionais, foram reconhecidos como válidos para aplicação interna pela Constituição de 1988.

Além disso, a nova concepção de direitos humanos implica que os Estados na comunidade internacional passem a ter o direito de agir para proteger tais direitos em outros países e reconheçam o direito de outros Estados de defenderem a realização dos direitos humanos dentro do seu próprio território. Reconhece, assim, o direito de indivíduos, coletividades e ONGs no Brasil procurarem o apoio de outros Estados e de organizações internacionais para a proteção e promoção de direitos humanos no Brasil.

Efeitos sobre o sistema político brasileiro

A questão é saber se e como essa nova concepção dos direitos humanos, refletida e fortalecida pelo Programa, afetou o sistema político no Brasil. O desafio é saber se e como essa nova concepção pode contribuir para diminuir a criminalidade e a violência e aumentar o grau de respeito aos direitos humanos no país.

Mesmo que não seja ainda possível medir o grau de aumento do respeito aos direitos humanos no Brasil, podemos afirmar que, desde o lançamento do Programa, houve diminuição da tolerância com relação à impunidade e às violações de direitos humanos.

Graves violações de direitos humanos continuam a ocorrer freqüentemente e em todo o território nacional, muitas vezes com o apoio ou a tolerância de governos estaduais. Antes do Programa, o assassinato de Chico Mendes, no Acre; o assassinato por asfixia, cometido por policiais militares, de detentos no 42º Distrito Policial; o massacre, por policiais militares, de 111 presos na Casa de Detenção do Carandiru, em São Paulo; as chacinas de crianças e adolescentes na Candelária, em Vigário Geral, em Nova Brasília, no Rio de Janeiro; o massacre de posseiros, por policiais militares, em Corumbiara, Rondônia. Depois do lançamento do Programa, o massacre de trabalhadores sem-terra em Eldorado dos Carajás, Pará; as torturas e assassinato por policiais militares na Favela Naval, em São Paulo; torturas por policiais militares na Cidade de Deus, no Rio de Janeiro são os casos mais conhecidos de uma longa lista de horrores. Basta abrir qualquer jornal para cons-

tatar a frequência das execuções extrajudiciais, das chacinas, da ação de justiceiros e de grupos de extermínio, a impunidade dos responsáveis por tais crimes (9).

A diferença, agora, é que o governo federal não dá sustentação (como ocorreu durante o regime autoritário) ou se omite (como na democracia populista) diante das violações de direitos humanos. Ao contrário, passou a exercer papel ativo na proteção e promoção dos direitos humanos, criando condições menos favoráveis para a continuidade de práticas ilegais e violentas na resolução de conflitos (10). Desde o momento do anúncio da intenção de elaborar um plano nacional de direitos humanos em 7 de setembro de 1995, o governo federal, por vontade política, passou a ter de prestar contas de suas ações e omissões na área dos direitos humanos e se tornou mais sensível às críticas, aos estímulos e às sugestões das ONGs brasileiras e estrangeiras que atuam na área.

Ao lançar o Programa Nacional de Direitos Humanos, o governo federal apontou na direção da reconstrução do Estado e da sociedade brasileira, procurando deixar para trás o Estado autoritário, sem caminhar na direção do Estado mínimo neoliberal ou da crise e desintegração do Estado. O ponto de chegada desse processo ainda não está claro, mas alguns passos importantes já foram dados para tanto.

A implementação do Programa Nacional de Direitos Humanos

O Programa, ainda que reconheça a indivisibilidade dos direitos humanos e a importância dos direitos econômicos, sociais e culturais, ressalta a garantia dos direitos civis, particularmente dos direitos à vida, à integridade física e à justiça. Da mesma forma que no direito internacional dos direitos humanos existe o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o governo brasileiro, ao situar a responsabilidade pelo Programa no Ministério da Justiça, sinaliza a necessidade de ressaltar a realização dos direitos civis. Essa particularidade é justificada no próprio programa: “Para que a população, porém, possa assumir que os direitos humanos são direitos de todos, e as entidades da sociedade civil possam lutar por estes direitos e organizar-se para atuar em parceria com o Estado, é fundamental que os seus direitos civis elementares sejam garantidos e, especialmente, que a Justiça seja uma instituição garantidora e acessível para qualquer um”. Mesmo dando ênfase aos direitos civis, o Programa contempla inúmeros direitos econômicos e sociais, ao tratar, por exemplo, dos direitos das crianças, dos negros, das mulheres, deixando claro não haver uma compartimentalização entre os diversos conjuntos de direitos. Em suma, o Programa exprime plena consciência de que, para a violência ser plenamente debelada, a *violência estrutural* da pobreza, da fome e do desemprego precisa ser enfrentada em termos da ação governamental imediata, motivada por razões de emergência diante de situações claramente epidêmicas – no caso dos homicídios por exemplo – que devem ser combatidas na construção do Estado de direito, para que os direitos civis ganhem momentaneamente aparente proeminência.

Talvez um exemplo marcante do acerto dessa definição de prioridades e dos avanços alcançados na proteção dos direitos civis da população durante o primeiro ano de implementação do programa tenha sido a marcha do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra à Brasília e a audiência dos seus representantes com o presidente Fernando Henrique Cardoso no dia 17 de abril de 1997. Em 1996 – menos de um mês antes do lançamento do Programa – trabalhadores sem terra foram reprimidos e mortos pela polícia militar do Pará quando marchavam por uma estrada em direção a Belém para tentar conseguir uma audiência com o governador do estado. Em 1997 – quase um ano depois de o Programa ter sido lançado – os trabalhadores sem terra marcharam por várias estradas, em diversos estados, em direção a Brasília e foram recebidos em audiência pública pelo presidente da República (11).

Tal avanço, entretanto, não eliminou as dificuldades encontradas para aumentar o grau de respeito aos direitos humanos na sociedade brasileira. As violações continuam, não apenas por parte dos agentes do Estado, mas também por práticas na sociedade civil, como ficou claramente demonstrado pelo assassinato do índio Pataxó Galdino Jesus dos Santos. Na madrugada do dia 20 de abril de 1997 – três dias depois da audiência dos trabalhadores sem-terra com o presidente Fernando Henrique – cinco jovens de classe média, em Brasília, jogaram álcool e atearam fogo ao seu corpo enquanto dormia num ponto de ônibus (12). O que mudou na política do governo federal com relação aos direitos humanos durante esse período?

Desde o lançamento do Programa, o governo federal fez propostas para combater a impunidade, principalmente no caso de crimes contra a vida e a integridade física das pessoas e de crimes cometidos por agentes do Estado (13). Algumas dessas medidas poderiam ter sido adotadas independentemente do Programa Nacional Direitos Humanos. Muitas delas, porém, puderam ser adotadas em caráter de urgência pelo comprometimento do governo federal ao lançar o Programa e porque a sociedade dele cobrou a adoção de tais medidas e, em vários casos, com ele colaborou na adoção dessas reformas.

Entre as medidas incluídas no Programa Nacional de Direitos Humanos que foram total ou parcialmente realizadas pelo governo cabe destacar (14):

- Em 7 de agosto de 1996 o presidente Fernando Henrique Cardoso sancionou lei que transferiu da Justiça Militar para a Justiça Comum a competência para julgar policiais militares acusados de crimes dolosos contra a vida (lei federal 9.299/96). Ação do governo federal e do ministro da Justiça Nelson Jobim havia garantido a aprovação na Câmara dos Deputados de projeto de lei do deputado Hélio Bicudo (PT-SP), que transferia da Justiça Militar para a Justiça Comum a competência para julgar policiais militares acusados de qualquer crime comum. Este projeto, porém, foi rejeitado no Senado e substituído por outro, de autoria do deputado Genebaldo Correia (PMDB-BA), o qual foi posteriormente modificado e aprovado na Câmara dos Deputados e sancionado pelo presidente da República. Ainda em agosto de 1996, o deputado Hélio Bicudo apresentou

nova versão do projeto original, com apoio do governo federal, que foi aprovado na Câmara dos Deputados em 30 de abril de 1997 e está tramitando no Senado Federal.

- Em 20 de fevereiro de 1997 o presidente sancionou lei tornando crime o porte ilegal de armas e criando o Sistema Nacional de Armas, que tinha sido aprovada pelo Senado Federal no dia 21 de janeiro e pela Câmara dos Deputados em 19 de fevereiro de 1997 (projeto de lei 7.865-D/1986).
- No dia 4 de abril de 1997 a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados aprovou projeto de emenda constitucional proposta pelo governo federal para dar à Justiça Federal competência para julgar crimes contra os direitos humanos (PEC 368/96).
- Em 7 de abril de 1997 o presidente Fernando Henrique Cardoso sancionou lei que tipifica o crime de tortura, aprovada em regime de urgência pelo Senado Federal no dia 3 de abril de 1997. O projeto de lei havia sido proposto pelo governo federal em agosto 1994 e aprovado na Câmara dos Deputados em maio de 1996.
- Ainda em 7 de abril de 1997 o presidente sancionou lei criando o Registro de Identidade Civil e o Cadastro Nacional de Registro de Identidade Civil e emitiu decreto criando a Secretaria Nacional de Direitos Humanos.
- Em dezembro de 1996, o presidente Fernando Henrique Cardoso sancionou lei complementar sobre o rito sumário nos processos de desapropriação para fins de reforma agrária e lei estabelecendo a presença obrigatória do Ministério Público em todas as fases processuais que envolvem litígios coletivos pela posse da terra urbana e rural.

Além das mencionadas, vale destacar as medidas:

- O Brasil publicou o relatório sobre a implementação da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, com base em texto elaborado pelo Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo.
- Durante o processo de elaboração do Programa Nacional de Direitos Humanos, o Ministério da Justiça assinou convênio com o CEDEC para a elaboração de mapas de risco da violência nas cidades de São Paulo, Curitiba, Rio de Janeiro e Salvador. Os de São Paulo e Curitiba foram entregues em 1996 e os mapas de Rio de Janeiro e Salvador em 1997.
- O Ministério da Justiça assinou convênio com o *Viva Rio* para a criação de Balcões de Direito para prestação de serviços gratuitos de assessoria jurídica, auxílio na obtenção de documentos básicos e mediação de conflitos para populações de comunidades carentes.
- O Ministério da Justiça assinou convênio com o Gabinete de Assessoria Jurídica a Organizações Populares, em Recife-PE para a construção de uma rede de proteção a testemunhas e vítimas de crimes no Nordeste.

- O Ministério da Justiça assinou convênio com o Centro de Atendimento a Vítimas de Crime, em Curitiba-PR para a implementação de um programa de atendimento a vítimas de crime no estado.
- O Ministério da Justiça assinou convênios com a Anistia Internacional, a Cruz Vermelha Internacional e a Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais para a realização de cursos de reciclagem, capacitação e treinamento de policiais civis e militares, com ênfase no respeito aos direitos humanos.
- O governo federal estimulou o estabelecimento do Programa Nacional de Implantação de Informações Criminais e dos Conselhos Regionais de Segurança Pública.
- O governo federal estruturou a Divisão de Direitos Humanos da Polícia Federal.
- De 11 a 30 de abril de 1997, o governo federal realizou operação de desarmamento de pessoas com porte ilegal de armas e repressão ao tráfico de drogas, ao contrabando, ao extrativismo ilegal e às invasões de reservas indígenas na região sul do Pará, região onde aconteceu o massacre dos trabalhadores sem-terra em 17 de abril de 1996.
- O governo federal enviou ao Congresso Nacional projeto de lei aumentando de 12 para 14 anos a idade mínima para trabalho de adolescentes; projeto de lei criando o estatuto dos refugiados; projeto de lei sobre a lavagem de dinheiro; projeto de lei sobre crimes contra o meio ambiente.
- O governo federal desenvolveu programas para coibir o trabalho infantil, inclusive por meio de bolsas-educação, para acabar com a exploração sexual infanto-juvenil; para coibir o trabalho forçado, pelo Grupo de Repressão ao Trabalho Forçado; para assentar trabalhadores rurais sem terra; para demarcar terras indígenas; para valorizar a população negra, pelo Grupo de Trabalho para Eliminação da Discriminação; para prevenção e tratamento da Aids e doenças sexualmente transmissíveis.
- O governo federal apoiou a tramitação no Congresso Nacional do novo Código de Trânsito e elaborou o Programa Brasileiro de Segurança no Trânsito.
- Em março de 1996 o governo federal lançou o Programa de Ação Nacional Antidrogas.
- Em dezembro de 1996 o Ministério da Justiça apresentou projeto de lei para alterar a legislação penal e permitir a aplicação de penas alternativas à pena de prisão, como prisão domiciliar; serviços à comunidade; pagamento de multa para crimes de menor gravidade.
- Em março de 1997, o governo federal propôs projeto de emenda constitucional obrigando os governos estaduais a investir 10% do que arrecadam na área da saúde (PEC 169/97).

- Em março de 1997 o presidente Fernando Henrique Cardoso emitiu o decreto 2181/97 estabelecendo o Serviço Nacional de Defesa do Consumidor, dando aos Procons o poder de multar empresas e também descentralizando e agilizando os processos de proteção dos direitos dos consumidores.
- O governo federal enviou ao Congresso Nacional o projeto de lei 2.353/96 para tornar gratuitas as certidões de nascimento e de óbito para todos os brasileiros.

Direitos humanos e desigualdade social

O Programa focaliza principalmente direitos civis, como sugerem as ações já mencionadas, mas sem negar a indissociabilidade dos direitos humanos e a importância dos direitos econômicos, sociais e culturais. A primeira ação governamental proposta, incluída no Programa, é justamente “apoiar a formulação e implementação de políticas públicas e privadas para redução das grandes desigualdades econômicas, sociais e culturais existentes no país, visando à plena realização do direito ao desenvolvimento”.

Mesmo o governo federal tendo programas inovadores na área social, como o *Comunidade Solidária*, o aumento dos gastos com a dívida pública não permitiu ainda um aumento substancial dos investimentos nessa área, particularmente em educação, saúde e agricultura (15). A abertura da economia, considerada por alguns rápida demais e indiscriminada, por outros essencial para forçar a modernização, como aponta Ignacy Sachs numa avaliação dos dois primeiros anos do governo Fernando Henrique Cardoso, fez aumentar a produtividade da indústria brasileira entre 1991 e 1995 ao ritmo de 7,3% ao ano. Ao mesmo tempo, em contrapartida, o emprego na indústria diminuiu, no mesmo período, 3,7% ao ano e os salários cresceram em média apenas 2,8% ao ano (16).

Mas se considerarmos os grupos mais pobres da população, houve redução da desigualdade de renda *per capita* entre a população mais pobre e a mais rica no mesmo período. A proporção de pessoas vivendo em estado de pobreza passou de 33,4% em 1994 para 27,8% em 1995 e 25,1% em 1996, ainda acima dos 22,6% registrados em 1990 (17). A renda dos 50% mais pobres da população passou de 11,3% da renda total do trabalho em 1994 para 12,2% em 1995 e 12,3% em 1996, aquém dos 12,8% em 1990. A renda dos 20% mais ricos, ao contrário, caiu de 64,7% da renda total do trabalho em 1994 para 62,6% em 1995 e 62,4% em 1996, abaixo dos 62,8% em 1990 (18).

Caso tal tendência seja projetada para o futuro, e alargada em seus efeitos positivos, as iniquidades – especialmente para os grupos mais vulneráveis e, em especial, à população negra, a mais atingida pelos efeitos perversos da desigualdade – que se abatem sobre a sociedade brasileira em razão de uma das piores distribuições de renda do mundo poderão vir a ser amenizadas e quem sabe um dia debeladas. Para realizar esse objetivo, o compromisso do governo federal com a consolidação dos direitos humanos poderá ser um fator decisivo.

Perspectivas

São inegáveis as mudanças e os avanços nas políticas governamentais no que se refere à proteção e promoção dos direitos humanos durante o primeiro ano de vigência do Programa Nacional de Direitos Humanos. Entretanto, há várias ações propostas no Programa que até agora não foram implementadas ou o foram apenas parcialmente, sem as quais a política governamental de proteção dos direitos humanos ficou prejudicada. É o caso das medidas referentes à implementação e ao monitoramento do Programa, por exemplo. Das sete medidas propostas, apenas uma foi implementada e parcialmente:

- Atribuir ao Ministério da Justiça, por meio de órgão a ser designado, a responsabilidade pela coordenação da implementação e atualização do Programa Nacional de Direitos Humanos, inclusive sugestões e queixas sobre o seu cumprimento (esta parte foi implementada pela criação da Secretaria Nacional de Direitos Humanos). Atribuir a entidades equivalentes a responsabilidade pela coordenação da implementação do programa nos estados e municípios (parte ainda não implementada).

É fundamental que as demais medidas sejam logo implementadas:

- Criar um serviço civil constituído por jovens formados como agentes da cidadania, que possam atuar na proteção dos direitos humanos em todos os estados do país.
- Elaborar um manual de Direitos Humanos, a ser distribuído nos estados e municípios, para informar, educar e treinar os integrantes de organizações governamentais e não-governamentais responsáveis pela implementação do Programa Nacional de Direitos Humanos, e para deixar claro os compromissos assumidos pelo Brasil no plano nacional e no plano internacional.
- Desenvolver campanha publicitária em âmbito nacional, através dos vários meios de comunicação social, com o objetivo de esclarecer e sensibilizar o país para a importância dos direitos humanos e do Programa Nacional de Direitos Humanos
- Promover estudos visando à criação de um sistema de incentivos por parte do governo federal aos governos estaduais que implementarem medidas favoráveis aos direitos humanos previstas no Programa Nacional de Direitos Humanos.
- Atribuir ao Ministério da Justiça a responsabilidade de apresentar ao presidente da República relatórios quadrimestrais sobre a implementação do Programa Nacional dos Direitos Humanos, face à situação dos direitos humanos no Brasil.
- Destinar aos governos estaduais a responsabilidade de elaborar e apresentar ao Ministério da Justiça relatórios quadrimestrais e anuais sobre a implementação do Programa Nacional de Direitos Humanos e a situação dos direitos humanos nos respectivos estados.



O que é o Núcleo de Estudos da Violência da USP?

O Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV-USP) foi criado em 1987 com o objetivo de “estudar os obstáculos para a efetiva implementação do império da lei e a persistência das violações dos direitos humanos em um governo democrático”. Em 1990 foi instituído como centro de apoio à pesquisa da USP, vinculado à Pró-Reitoria de Pesquisa. Diferencia-se dos demais centros de pesquisa da Universidade por aliar a investigação científica à promoção dos direitos humanos e da construção da cidadania. É formado por um grupo de 25 pessoas, composto basicamente por pesquisadores e estudantes.

As atividades do NEV-USP subsidiam a Comissão Teotônio Vilela (CTV), que surgiu em 1986, idealizada pelo senador alagoano (1917-1983). Naquele ano, Teotônio Vilela (*foto*) formou uma comissão para investigar abuso de autoridade praticado por PMs contra pacientes do manicômio Franco da Rocha (SP). Sete pessoas foram mortas. Enquanto o NEV-USP faz um trabalho de pesquisa, a CTV desenvolve constante atividade pública.

Em torno da questão dos direitos humanos, o NEV-USP congrega pesquisadores, mantém um centro de documentação, promove encontros científicos e presta assessoria a órgãos e instituições do Poder Público. Além disso, realiza o intercâmbio de informações com centros congêneres de outros países. Os trabalhos do NEV-USP e da CTV são frequentemente utilizados pelo Ministério Público e pelo Congresso Nacional, assim como pelos órgãos de comunicação. O Núcleo de Estudos da Violência fica na Rua do Anfiteatro, 181, Sala 11, Cep 05508-900 São Paulo, SP, Brasil. Tel (011) 818-3577 Fax (011) 818-3158. E-mail: pmesquit@usp.br

Tais medidas, por dizerem respeito à implementação de todas as outras incluídas no Programa, assim como a sua revisão e atualização, são decisivas para a institucionalização de uma política nacional de direitos humanos. Uma vez criada a Secretaria Nacional de Direitos Humanos, o governo federal e, particularmente, esta Secretaria poderiam dar atenção especial à implementação dessas medidas. O Núcleo de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Programa Nacional de Direitos Humanos, já constituído, poderia vir a assumir um papel mais claro na implementação do Programa, buscando articulações regionais com a universidade e com ONGs de direitos humanos (19).

Além disso, o governo federal poderia incentivar os governos estaduais a adotar uma série de medidas que têm sido apontadas como essenciais e de emergência para diminuir a criminalidade violenta no país, entre as quais devem ter relevância as seguintes (20):

- formulação e implementação de planos de ação e programas de gerenciamento de qualidade e da capacidade de recursos existentes para melhorar o desempenho das polícias estaduais;
- criação de mecanismos de controle externo das polícias estaduais;
- criação de um sistema de informação sobre mortalidade violenta nos estados;
- criação de sistemas de proteção às vítimas e às testemunhas, por meio de parcerias com organizações da sociedade civil (como, aliás, já foi esboçado pelo Programa);
- campanhas e programas de desarmamento da população.

O presidente Fernando Henrique Cardoso, o ministro da Justiça – na época, Nelson Jobim, nomeado recentemente ministro do Supremo Tribunal Federal – e o secretário Nacional dos Direitos Humanos, José Gregori, tiveram papel fundamental na decisão de elaborar o Programa Nacional de Direitos Humanos e na implementação de muitas das suas medidas entre maio de 1996 e maio de 1997 (21). Certamente, continuarão a desempenhar papel fundamental na implementação do do Programa em 1997 e 1998.

A questão agora é saber se a política nacional de direitos humanos, além de contar com seu apoio, será institucionalizada, na esfera federal e nas esferas estaduais, ficando os governos federais e estaduais obrigados a formular e implementar programas de direitos humanos, independentemente do compromisso pessoal do presidente da República e de alguns governadores, como o do estado de São Paulo, Mário Covas, com a proteção e a promoção dos direitos humanos.

Para que tal política seja institucionalizada, governo e sociedade devem, sem demora, por em prática as propostas que dizem respeito à implementação e monitoramento do Programa. Atenção especial deve ser dedicada à articulação do governo com organizações que têm recursos e capacidade de colaborar para coordenar e monitorar a implementação de políticas de direitos humanos; e à formação de agentes de cidadania nas esferas federal, estadual e municipal.

Muitas propostas contidas no Programa têm que ser implementadas nos estados da Federação, pelos governos estaduais. O governo federal deve incentivar os estados e municípios a criar e fortalecer conselhos estaduais e municipais de direitos humanos, e a formular e implementar programas estaduais e municipais de direitos humanos.

O que está em questão não é apenas a implementação do Programa mas também a institucionalização de políticas públicas capazes de impedir a prática de graves violações de direitos humanos, hoje com impunidade quase garantida, que põem em risco a construção de um Estado de direito válido para as elites e para as não-elites. A realização dos direitos humanos, como ficou evidente depois da Declaração e do Programa de Direitos Humanos de Viena, é essencial para a consolidação da democracia, e para que possa ser viabilizada uma alternativa efetiva tanto ao Estado mínimo neoliberal quanto à crise e desintegração do Estado no Brasil. A política de direitos humanos deve integrar todas as políticas de governo e não ser apenas uma preocupação excêntrica das decisões de poder. É a realização dos direitos humanos que pode dar a medida precisa do grau de controle que as não-elites exercem sobre as elites, requisito primordial para uma democracia que inclua todos os cidadãos.

Notas

- 1 Decreto 1.904/96. O texto do Programa Nacional de Direitos Humanos, assim como um quadro com informações sobre a sua implementação, estão disponíveis na página do Ministério da Justiça na *Internet* (endereço: www.mj.gov.br).
- 2 Antes do Brasil, a Austrália e as Filipinas lançaram programas nacionais de direitos humanos.
- 3 O Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo coordenou os seminários regionais, participou da Conferência Nacional e elaborou o anteprojeto do Programa Nacional de Direitos Humanos. Sobre o processo de elaboração do Programa Nacional de Direitos Humanos, ver Paulo de Mesquita Neto, Programa Nacional de Direitos Humanos: continuidade ou mudança no tratamento dos direitos humanos no Brasil, publicado na *Revista CEJ*, 1, 1º abr. 1997. Sobre as propostas apresentadas pela Primeira Conferência Nacional de Direitos Humanos, ver documento Brasil, Câmara dos Deputados, Comissão de Direitos Humanos, *Relatório: Primeira Conferência Nacional de Direitos Humanos*. Brasília, Comissão de Direitos Humanos, 1996.
- 4 Reuniões de avaliação do Programa Nacional de Direitos Humanos foram realizadas em Rio Grande do Norte, Alagoas, Distrito Federal, Paraíba, Ceará, Minas Gerais, Goiás, Bahia, Pernambuco e São Paulo. Ver os seguintes documentos de avaliação do Programa Nacional de Direitos Humanos apresentados durante a Segunda Conferência Nacional de Direitos Humanos: Presidência da República, Governo Fernando Henrique Cardoso, Ministério da Justiça, *Programa Nacional de Direitos Humanos: um ano, balanço e perspectivas*; Pedro Wilson, deputado federal e presidente da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, *O Programa Nacional de Direitos Humanos*; Hélio Bicudo, deputado federal e membro da Comissão de Di-

reitos Humanos da Câmara dos Deputados, *Discurso proferido pelo Deputado Hélio Bicudo na Segunda Conferência Nacional de Direitos Humanos*; Anistia Internacional, *Memorando: Primeiro aniversário do Programa Nacional Brasileiro de Direitos Humanos*; Câmara dos Deputados, Comissão de Direitos Humanos, *Crianças e Adolescentes, Justiça e Segurança Pública, Sistema Penitenciário, Educação e Comunicação, Populações Negras, Direitos da Mulher, Reforma Agrária, Direitos Sociais, Refugiados, Migrantes e Estrangeiros, Portadores de Deficiência, Minorias Sexuais*, relatórios dos grupos temáticos da Segunda Conferência (o relatório do grupo temático *Populações Indígenas* foi apresentado oralmente).

- 5 O texto das principais declarações e tratados internacionais de direitos humanos aprovadas e ratificados pelo Brasil pode ser encontrado em São Paulo, Procuradoria Geral do Estado, Grupo de Trabalho de Direitos Humanos, *Instrumentos Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos*. São Paulo, Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado, 1996.
- 6 Taxas calculadas pelo autor a partir de dados do Sistema de Informação sobre Mortalidade/Ministério da Saúde e Fundação Seade.
- 7 André Lozano, Uso de segurança privada explode em SP, *Folha de S. Paulo*, 20 abr. 1997.
- 8 Sobre a relação entre criminalidade, violência e desenvolvimento, ver documento do Banco Mundial, *O crime e a violência como problemas do desenvolvimento na América Latina e no Caribe*, preparado para a Conferência sobre o Crime e a Violência Urbanos, realizada no Rio de Janeiro-RJ, 2-4 de março de 1997.
- 9 Sobre a continuidade destas práticas, há estudos e pesquisas desenvolvidas pelo Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo, em particular a pesquisa *Continuidade autoritária e construção da democracia*. Ver Paulo Sérgio Pinheiro, Sérgio Adorno, Nancy Cardia e col., *Continuidade autoritária e construção da democracia: relatório parcial de pesquisa*. São Paulo, Núcleo de Estudos da Violência da USP, 1995.
- 10 Ver Paulo Sérgio Pinheiro, O passado não está morto, nem passado é ainda. In: Gilberto Dimenstein, *Democracia em pedaços: as violações de direitos humanos no Brasil*. São Paulo, Companhia das Letras, 1996. Do mesmo autor, Brazil's bold effort to curb police violence, *Time*, 10 jun. 1996.
- 11 Ver *Vêja*, 16 e 23 abr. 1997.
- 12 *Id.*, 30 abr. 1997.
- 13 Na questão da impunidade dos agentes do Estado, o *impeachment* do presidente Fernando Collor de Mello em 1992 foi um acontecimento importante na história brasileira. Deixou claro para todos os governantes, legisladores, juízes e funcionários públicos que a impunidade não estava garantida em caso de envolvimento em práticas criminosas. Ao mesmo tempo, evidenciou para a sociedade que a lei e o direito poderiam servir não apenas para proteger os agentes do Estado mas também para limitar, controlar e, eventualmente, punir esses agentes.
- 14 Informações sobre a implementação dessas medidas foram coletadas pelos autores por consultas a jornais diários, a revistas semanais, a documentos públicos, inclusive os documentos citados na nota 4, e a autoridades federais e estaduais.
- 15 Ver José Roberto de Toledo, Dívida comprime gasto social do governo, *Folha de S. Paulo*, 13 fev. 1997.

16 Sachs, Ignacy, Deux ans après l'élection de F.H. Cardoso: une transition qui se prolonge. *Problèmes de l'Amérique Latine*, 23, oct./déc. p. 9, 1996.

17 Dados do PME/IBGE/IPEA, publicados no *Jornal da Tarde*, 28 mar.1997.

18 *Id.*, *ibid.*

19 Núcleo criado pela Portaria 491/96, que encarregou a Secretaria da Cidadania do Ministério da Justiça do monitoramento e da coordenação da implementação do Programa Nacional de Direitos Humanos.

20 Todas as propostas relacionadas a seguir foram apresentadas e debatidas no seminário *São Paulo Sem Medo*, organizado pela rede Globo de Televisão, Fundação Roberto Marinho e Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo, no Parlamento Latino Americano, São Paulo, 6 a 9 de maio de 1997.

21 Paulo Sérgio Pinheiro, Jobim: engajamento na emergência, *Folha de S. Paulo*, 27 mar. 1997.

RESUMO – O artigo apresenta duas teses sobre o Programa Nacional de Direitos Humanos no Brasil. O programa contribuiu para o fortalecimento de uma nova concepção de direitos humanos no Brasil, como um conjunto de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, universais e indissociáveis, incorporados não apenas em constituições e leis nacionais mas também em instrumentos internacionais ratificados pelo Congresso Nacional. Ainda que não seja possível medir o grau de aumento do respeito aos direitos humanos, há desde o lançamento do Programa uma diminuição da tolerância com relação à impunidade e às violações de direitos humanos no Brasil. O artigo analisa o processo de implementação do Programa entre maio de 1996 e maio de 1997, focalizando os dilemas e as perspectivas desse processo.

ABSTRACT – This article presents two thesis about the National Action Program for Human Rights in Brazil. The Program strengthened a new conception of human rights in Brazil, as a set of universal and indissociable civil, political, economic, social and cultural rights, which are embodied not only in national constitutions and laws but also in international instruments ratified by the National Congress. It is not possible to measure the increase in the respect for human rights, but there has been a reduction in the degree of tolerance regarding the problems of impunity and human rights violations in Brazil since the announcement of the Program. The article analyses the implementation of the Program from May 1996 to May 1997, focusing on the dilemmas and perspectives of the implementation process.

Paulo Sérgio Pinheiro é coordenador do Núcleo de Estudos da Violência da USP e professor livre-docente associado do Departamento de Ciência Política da FFLCH- USP. Foi relator do projeto do Programa Nacional de Direitos Humanos. Atualmente é relator especial da ONU sobre a situação dos direitos humanos no Burundi.

Paulo de Mesquita Neto é doutor em Ciência Política pela Universidade de Columbia, New York. É pesquisador *senior* do Núcleo de Estudos da Violência da USP, professor colaborador do Departamento de Ciência Política da FFLCH-USP. É relator do Programa Estadual de Direitos Humanos em São Paulo, em elaboração pela Secretaria da Justiça e da Cidadania. Foi relator-geral executivo do Programa Nacional de Direitos Humanos. Os autores agradecem o apoio das bolsas de pesquisa concedidas pelo CNPq de que são beneficiários.